

# UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

ESCOLA TÈCNICA SUPERIOR D'ENGINYERIA  
AGRONÒMICA I DEL MEDI NATURAL



## *Las medidas forestales en la política de desarrollo rural: Análisis comparativo de los programas de desarrollo rural para el periodo de programación 2014-2020 en España*

TRABAJO FIN DE GRADO EN INGENIERÍA FORESTAL Y DEL MEDIO  
NATURAL

ALUMNO: Víctor Díaz Manrique

TUTOR: Dionisio Ortiz Miranda

*Curso Académico: 2015/2016*

**VALENCIA, a 30 de Noviembre de 2015**

Licencia Creative Commons "Reconocimiento no Comercial – Sin  
Obra Derivada"



## **Resumen del TFG**

Título del TFG: Las medidas forestales en la política de desarrollo rural: Análisis comparativo de los programas de desarrollo rural para el periodo de programación 2014-2020 en España.

Resumen del TFG: La política de desarrollo rural de la Unión Europea (UE), cofinanciada a cargo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), constituye sin duda el principal instrumento para la financiación de las políticas y medidas forestales en la mayor parte de la UE. Con este punto de partida, el objetivo principal del presente Trabajo de Fin de Grado es analizar el diseño final de las medidas forestales en los Programas de Desarrollo Rural en España para el período de programación 2014-2020. Se realizará un análisis comparativo de la selección de las medidas de carácter forestal, el tipo de acciones que contemplan, el perfil de los beneficiarios y la asignación presupuestaria. Este análisis permitirá identificar las oportunidades de financiación para el sector en el marco de esta política, así como relacionar su diseño e importancia con las características de dicho sector en cada Comunidad Autónoma.

Palabras Clave: Desarrollo rural, FEADER, medidas forestales, financiación sector forestal

Autor del TFG: Díaz Manrique, Víctor

Localidad y fecha: Valencia, 30 de noviembre de 2015

Tutor académico: Ortiz Miranda, Dionisio

Licencia: Creative Commons “Reconocimiento no Comercial” – Sin Obra Derivada



## **Dedicatorias o agradecimientos del TFG**

Quería agradecer a todas aquellas personas que con su apoyo han hecho posible la elaboración de este trabajo:

En primer lugar, a mis padres, Santiago y Begoña, por darme la oportunidad de estudiar, por su incuestionable apoyo tanto económico como emocional a lo largo de toda la carrera y especialmente durante la realización del presente trabajo y por toda la esperanza e ilusión que han depositado en mí.

En segundo lugar, a mis compañeros de clase, los que están y los que se fueron que tanto me han ayudado y animado durante la realización del trabajo y sin los que mi paso por la etapa universitaria habría sido triste e insatisfactoria.

En tercer lugar, a mi pareja y mi mejor amigo que han vivido esta última etapa de mis estudios desde dentro, animándome y alegrándome día a día.

Por último, quería dar las gracias al tutor de este trabajo, Dionisio, a quien le agradeceré eternamente su implicación mostrada en la realización de este trabajo, su comprensión y su paciencia.

Finalmente, quería dar las gracias a todos aquellos que me dieron su apoyo durante la consecución de mis estudios y valoraron mi trabajo.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	1
<b>1.1 Antecedentes y Justificación</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Objetivos</b>	<b>1</b>
<b>1.3 Estructura del documento</b>	<b>2</b>
2. MATERIAL Y MÉTODOS	3
3. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PERIODO 2014-2020	4
<b>3.1 Estructura de la Política de Desarrollo Rural para el periodo 2014-2020</b>	<b>4</b>
<b>3.2 El proceso de Programación</b>	<b>6</b>
<b>3.3 Financiación</b>	<b>8</b>
4. LAS MEDIDAS FORESTALES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL ESPAÑOLES	9
<b>4.1 Introducción y clasificación</b>	<b>9</b>
<b>4.2 El sector forestal en los programas de desarrollo rural españoles</b>	<b>11</b>
<b>4.3 Análisis financiero medidas estrictamente forestales</b>	<b>12</b>
<b>4.4 Comparación peso financiero medidas estrictamente forestales por comunidades autónomas entre el periodo de programación 2007-2013 y 2014-2020</b>	<b>18</b>
<b>4.5 Análisis de las submedidas estrictamente forestales</b>	<b>21</b>
<b>4.6 Beneficiarios de las medidas forestales</b>	<b>26</b>
5. CONCLUSIONES	29
6. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

## 1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS:

### 1.1 Antecedentes y Justificación:

Para entender el contexto en el que se sitúa este estudio es necesario entender tanto la causa que motiva el desarrollo de la política de desarrollo rural comunitaria como las consecuencias que se derivan de la implementación de esta a nivel nacional mediante la elaboración y puesta en práctica de los programas de desarrollo rural.

Por un lado, la política de desarrollo rural europea ha ido ganando una creciente importancia con el paso del tiempo debido a la existencia de una problemática evidente relacionada con las zonas rurales europeas. A nivel europeo las regiones predominantemente rurales, aquellas en las que más del 50% de la población vive en municipios rurales ocupan el 57% del territorio, albergan el 24% de la población y el 22% de los empleos y tan solo producen el 17% del valor añadido total. En definitiva, Europa tiene una gran cantidad de su territorio desocupado y pobre. Esta problemática sumada al envejecimiento de la población rural, su masculinización y el escaso acceso a la movilidad provocan que la calidad de vida en las zonas rurales sea sustancialmente inferior que la calidad de vida de las zonas urbanas.

Este conflicto demográfico que lejos de menguar ha ido acentuándose con el paso de los años ha hecho tomar consciencia a la Unión Europea de la necesidad de intervenir intentando frenar el proceso de emigración de la población de las zonas rurales a las urbanas generando riqueza y empleo en las zonas rurales. La política de desarrollo rural trata de aumentar la calidad de vida de las zonas rurales y mejorar el estado del territorio rural mediante la implementación de programas de desarrollo rural situando al sector agrícola y forestal como principales motores de desarrollo en estas áreas.

Por otro lado, la política de desarrollo rural comunitaria representa la principal fuente de financiación de la política forestal a nivel español puesto que las iniciativas nacionales en materia de política rural son prácticamente insignificantes en importancia y peso económico en comparación con las comunitarias.

Como consecuencia los programas de desarrollo rural son actualmente una herramienta indispensable para el desarrollo del sector forestal y la mejora de las zonas rurales de nuestro país.

### 1.2 Objetivos

La finalidad del presente TFG es realizar un análisis comparativo de los distintos programas de desarrollo rural autonómicos que aplican la política de desarrollo rural de la Unión Europea en España, desgranando el contenido de éstos y mostrando especial atención en la presencia del medio forestal dentro de estos. De este análisis esperamos obtener conclusiones que nos permitan conocer la situación financiera de la política de desarrollo rural en materia forestal y las oportunidades que esta presenta para nuestro sector.

Algunos de los objetivos relacionados con lo anteriormente expuesto son:

- Conocer qué es la política de desarrollo rural, cómo se articula dentro de nuestro país y qué potencial económico para proponer medidas de desarrollo rural presenta.
- Cuál es la magnitud de la financiación que las medidas de carácter forestal van a recibir en el periodo de programación 2014-2020 y cuál es su peso dentro de la política de desarrollo rural tanto a nivel nacional como autonómico.
- Dentro de la financiación, cuales son las medidas forestales financiadas de la política de desarrollo rural, en que se va a invertir esa financiación, qué actuaciones se van a llevar a cabo, cuáles son las diferencias entre los proyectos de desarrollo forestal de los diferentes programas de desarrollo rural y quiénes van a ser los actores protagonistas de las diferentes medidas forestales.

### **1.3 Estructura del documento**

A continuación, se va a exponer el orden de apartados de que consta el documento para asegurar una comprensión de los contenidos por parte del lector.

En primer lugar, encontramos un apartado inicial donde se describen las fases que conllevan la consecución del análisis de las medidas forestales en la política de desarrollo rural para el periodo de programación 2014-2020.

En segundo lugar, tenemos un apartado donde se realiza una breve explicación de la política de desarrollo rural en la unión europea para el periodo 2014-2020. Este apartado se divide en tres subapartados: Estructura de la Política de Desarrollo Rural para el periodo 2014-2020, El Proceso de programación y Financiación.

En tercer lugar, se encuentra el grueso del trabajo, el análisis de las medidas forestales en los programas de desarrollo rural el cual adopta una estructura descendente comenzando el análisis a nivel medidas forestales de manera agregada en el estado español y terminándolo de a nivel programa de desarrollo rural de forma desagregada. En este apartado se encuentra también una comparativa entre el actual periodo de programación (2014-2020) y el anterior (2007-2013) así como un breve análisis sobre el perfil de los beneficiarios de las medidas estrictamente forestales.

Por último, encontramos un breve apartado donde se pretende reunir algunas de las conclusiones más importantes extraídas en el análisis acompañado de una visión más subjetiva basada en los resultados conformando una última valoración de la política de desarrollo rural en el periodo de programación actual.

## 2. MATERIAL Y MÉTODOS

Respecto a la metodología seguida para la realización del presente TFG podemos diferenciar 3 fases claramente diferenciadas:

### 1. Fase de Documentación y Estudio:

Esta fase consiste en la obtención y lectura de diversas fuentes bibliográficas para el conocimiento de qué es la Política de Desarrollo Rural; De dónde viene, por qué se origina, qué pretende, cuál es su estructura, cuál es el proceso que nos lleva de un conjunto de directrices y reglamentos comunitarios a los 18 PDR objeto del posterior estudio, de dónde proviene la financiación, qué se realizó en periodos de programación anteriores...

### 2. Fase de Obtención de información de los Programas de Desarrollo Rural españoles

Esta fase está protagonizada por el estudio de los 18 PDR, documentos de gran extensión en los cuales nos hemos centrado en la identificación de las medidas forestales, su estudio en profundidad; objetivos, submedidas, operaciones, beneficiarios y la obtención de los datos de financiación comunitaria, nacional y sus tasas de cofinanciación.

En esta fase, se ha procedido a clasificar las medidas en función de su aplicación, exclusiva o parcial, en el medio y el sector forestal.

### 3. Fase de Elaboración de la información obtenida e Interpretación:

Con la información anteriormente obtenida en esta última fase hemos realizado tablas, diagramas y comparaciones que nos han permitido extraer las conclusiones e incluirlas en el presente TFG.

### 3. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PERIODO 2014-2020

#### 3.1 Estructura de la Política de Desarrollo Rural para el periodo 2014-2020

La política de desarrollo rural nace en 1999 en el seno de la Política Agraria Común (PAC) a partir de la presentación de la denominada Agenda 2000, un paquete de reformas políticas que configuran una PAC con dos pilares: Un primer pilar donde se sitúa la política de mercados que desde principios de los años 60 trataba de proteger las rentas de los agricultores de la Unión Europea, y un segundo pilar que arranca con un paquete de medias de desarrollo rural para el periodo 2000-2006 cuyo objetivo es promover el desarrollo de los sectores estratégicos del medio rural y financiar prácticas de conservación de los valores medioambientales de las zonas rurales.

Actualmente la Política de Desarrollo Rural comparte junto con otras políticas la estrategia “Europa 2020” de crecimiento de la Unión Europea que establece el horizonte 2020 con el crecimiento económico como eje central basado en tres prioridades: que sea un crecimiento apoyado en el conocimiento y la innovación, que sea más sostenible y que sea integrador.

La política de desarrollo rural dispone de un instrumento financiero específico: el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) cuyo funcionamiento queda regulado por el Reglamento de la Unión Europea número 1305/2013 que establece las normas generales que rigen la ayuda al desarrollo rural financiada por el FEADER y establece los siguientes tres objetivos básicos para el desarrollo rural europeo:

- El aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal
- La mejora del medio ambiente y el entorno rural
- Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

En línea con la Estrategia 2020 estos objetivos se traducen en 6 prioridades de actuación:

1. Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales
2. Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones
3. Fomentar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos en agricultura
4. Restaurar, Preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura
5. Promover la eficiencia en el uso de los recursos y alentar la transición a una economía hipocarbónica en la agricultura y los sectores alimentario y forestal
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo de las zonas rurales

Así, el reglamento del FEADER pone a disposición de los Estados Miembros un paquete de medidas que tratan de responder a las prioridades anteriormente descritas con las que cada Estado Miembro pueda configurar sus Programas de Desarrollo Rural (PDR) a nivel nacional y/o regional. España decidió adoptar un modelo en el que cada autonomía configuraría su programa de desarrollo rural particular atendiendo a las necesidades de cada región y un Programa de Desarrollo Rural nacional con medidas transversales a todo el Estado español.

Cada Región/Nación hará una selección de las medidas que más crea convenientes para el desarrollo rural y elegirá las dotaciones económicas que a éstas se le adjudican. Cabe señalar que existe un porcentaje mínimo del presupuesto del 30% que debe destinarse a medidas relacionadas con el agroambiente y clima y un mínimo del 5% del presupuesto del FEADER se dedicará a las medidas asociadas al enfoque LEADER.

El enfoque LEADER es una metodología que trata de descentralizar parte del proceso de toma de decisiones a los Grupos de Acción Local (GAL), asociaciones donde se integran miembros públicos y privados de la sociedad con el objetivo de elaborar un Plan de desarrollo para su territorio susceptible de ser financiado por el FEADER. Una vez elaborado, evaluado y aprobado el Plan de desarrollo los GAL abren convocatorias para la propuesta, evaluación y financiación de proyectos públicos y privados. Esta herramienta busca un desarrollo mucho más participativo donde los agentes del mundo rural sean los protagonistas de la mejora del potencial de su territorio, el establecimiento de estrategias locales siempre en consonancia con los objetivos de la Política de Desarrollo Rural.

Cada PDR consta de varias partes: un análisis de la situación inicial o evaluación donde se expongan las necesidades de la región/nación, una descripción de la estrategia de desarrollo rural fijando objetivos y medidas para cumplir esos objetivos, un plan de financiación donde se especifique tanto la contribución total del FEADER al conjunto del PDR como su contribución a cada una de las medidas seleccionadas y un sistema de indicadores para la posterior evaluación del programa.

Aunque la política de desarrollo rural no ha sufrido grandes alteraciones entre el periodo 2007-2013 y el 2014-2020 podemos destacar una perspectiva más transversal al desarrollo rural con el refuerzo de las actuaciones de cooperación entre el sector agrario y forestal por un lado y la cadena alimentaria, el sector industrial y la investigación e innovación por otro. También cabe destacar que el LEADER se convierte en un enfoque común abierto a todos los fondos de la UE, pasando a denominarse, Enfoque de Desarrollo Local Participativo (DCDL).

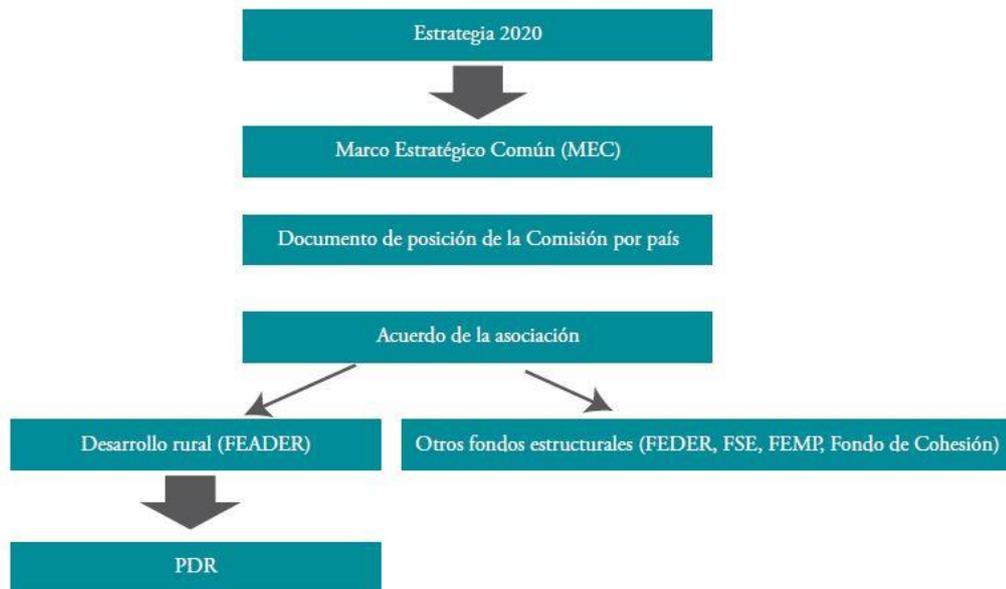
### 3.2 El proceso de programación

La preparación de los Programas de Desarrollo Rural es resultado de un proceso anterior compuesto por varias etapas descritas a continuación:

En primer lugar el Marco Estratégico Común (MEC) coordina los fondos estructurales de la Unión Europea (FEDER<sup>1</sup>, FSE<sup>2</sup>, FEADER y FEMP<sup>3</sup>) y establece unos principios que faciliten el proceso de programación a nivel de los Estados Miembros teniendo en cuenta las metas y los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Europa 2020).

Una vez establecido el MEC los estados miembros deben mantener un diálogo con los principales interlocutores sociales, económicos, ambientales y preparar un Acuerdo de Asociación. Este Acuerdo de Asociación debe establecer a nivel nacional un marco estratégico para la consecución de los objetivos propuestos por el MEC con vistas al Horizonte 2020 y establecer una serie de objetivos, mecanismos y prioridades de inversión para cada uno de los fondos estructurales.

**Figura 1: Proceso de programación**



Fuente: Extraído de Gallardo (2014).

<sup>1</sup> Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

<sup>2</sup> Fondo Social Europeo

<sup>3</sup> Fondo Europeo Marítimo y Pesquero

A continuación, aquellos Estados Miembros que hayan decidido que la elaboración de los PDR sea regional deben redactar de acuerdo con el reglamento nº1305/2013 un Marco Nacional, un documento que establezca elementos comunes para los distintos programas de desarrollo rural como en el caso de España que en Julio de 2013 la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural estableció las siguientes medidas como elementos comunes a los diferentes Programas de Desarrollo Rural autonómicos:

1. Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias
2. Agroambiente y clima
3. Agricultura ecológica
4. Zonas con limitaciones naturales y otras limitaciones específicas
5. Medidas forestales
6. Inversiones de mejora de las explotaciones agrarias
7. Infraestructuras públicas de regadío
8. Transformación y comercialización de productos agrarios
9. Instalación de jóvenes agricultores
10. Innovación
11. Estrategia LEADER

Cabe destacar la presencia de un resumen financiero de la contribución anual del FEADER a cada uno de los programas de desarrollo rural, así como un mecanismo de transferencia de fondos y una clara separación entre las medidas del programa nacional y los programas autonómicos.

Por último, se abre una nueva y última etapa en la que los Estados Miembros deben redactar sus correspondientes PDR. Para el caso español, España ha redactado un Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y diecisiete programas regionales correspondientes a las diecisiete autonomías en consonancia con el Marco Nacional.

### 3.3 Financiación

España dispone para el periodo 2014-2020 de una aportación del FEADER para la financiación de la política de desarrollo rural de 8.297 millones de euros, un 3% más que para el periodo de programación anterior. En Julio de 2013 la Conferencia Sectorial de Agricultura decidió destinar a las comunidades autónomas una cuantía ligeramente superior que la que recibió España en el periodo de programación anterior, 8.059 millones de euros y con los 238 millones restantes financiar el Programa Nacional de Desarrollo Rural.

Respecto al Gasto público total éste asciende a los 13.100 millones para el actual periodo de programación. El Gasto público total es la cuantía económica total que cada programa de desarrollo rural dispone para la ejecución de las medidas incorporadas en él y es la suma de la dotación económica proveniente del FEADER y la dotación económica de cada Estado Miembro o autonomía.

La relación entre la asignación de fondos comunitarios y la nacional/autonómica queda regulada por el Reglamento (UE) 1305/2013 el cual establece porcentajes máximos de contribución del FEADER que varían en función del nivel de desarrollo de la región siendo del 85% del gasto público total en las regiones menos desarrolladas, del 75% para todas las regiones cuyo PIB per cápita en el periodo 2007-2013 haya sido inferior al 75% de la media de la UE-25, del 63% para las regiones de transición y del 53% en el resto de regiones.

No obstante, la contribución máxima del FEADER podrá ascender al 80% en lo que respecta a las medidas 1 (transferencia de conocimientos), 9 (creación de agrupaciones de productores) y 16 (cooperación).

Cabe señalar que si bien éstos son los porcentajes máximos de cofinanciación los estados miembros y regiones pueden aportar financiación adicional a la contrapartida de la asignación del FEADER haciendo que el porcentaje de financiación del FEADER sea inferior al máximo admisible pero no pudiendo ser inferior del 20% como mínimo.

Además, el Reglamento del FEADER establece un mínimo de financiación del 30% para las medidas que contribuyan a los objetivos medioambientales y un mínimo del 5% para las inversiones en el enfoque LEADER.

Por otro lado, los estados miembros pueden decidir llevar a cabo sub-programas temáticos voluntarios con un porcentaje de ayuda más elevado que planteen una estrategia dirigida a satisfacer una necesidad específica como: jóvenes agricultores, mujer rural o adaptación al cambio climático y biodiversidad.

En el Estado español el gasto autonómico de los programas regionales será cofinanciado por la Administración General del Estado aportando un 30% del gasto nacional que corresponda a cada programa de desarrollo rural autonómico.

## 4. LAS MEDIDAS FORESTALES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL ESPAÑOLES

### 4.1 Introducción y clasificación

En consonancia con las 6 prioridades que la política de desarrollo rural establecía para el Horizonte 2020, el reglamento del FEADER pone a disposición de los estados miembros un listado de 20 medidas para asegurar la consecución de los objetivos marcados por Europa. Estas medidas, a su vez, se dividen en submedidas que no es más que una clasificación con mayor nivel de definición y dentro de éstas se encuentran las operaciones o actuaciones que se van a realizar.

Esta jerarquía cobra especial importancia en la medida 8; Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques, principal medida forestal la cual engloba una amplia diversidad de submedidas de gran peso en cuanto a contenidos y financiación cada una de ellas.

Cabe destacar que, si bien la elección y financiación del listado de medidas es libre para cada una de las autonomías, pudiendo éstas redactar su propio menú personalizado que mejor satisfaga las necesidades intrínsecas de su territorio, existe la obligación impuesta por el Marco Nacional de incluir en todos los programas de desarrollo rural autonómicos las llamadas “medidas horizontales” una serie de medidas de obligada inclusión entre las que se incluye la medida 8.

Así pues, para poder analizar la repercusión de los distintos programas de desarrollo rural en el sector forestal es necesaria la realización de una clasificación previa de las 20 medidas anteriormente mencionadas en función del grado de relación que tienen con el medio forestal. Así, podemos distinguir las siguientes tres categorías: medidas estrictamente forestales, medidas potencialmente forestales y medidas no forestales.

-Las **medidas estrictamente forestales** son aquellas que su finalidad está íntimamente relacionada con el medio forestal y sólo tienen aplicación posible en el siendo éstas las más representativas del sector.

-Las **medidas potencialmente forestales** son aquellas cuyo objetivo principal no es la mejora del medio o sector forestal en particular sino el medio rural en un sentido amplio. Estas medidas presentan un margen de maniobra superior al poder incluir o no actuaciones relacionadas con el medio forestal.

-Las **medidas no forestales** son aquellas cuyo objetivo principal es el sector agrícola, agroalimentario u otros pero que no presentan ningún grado de relación con el medio forestal.

Tal y como podremos observar más adelante, el grueso del análisis realizado en el presente trabajo se ha llevado acabo considerando únicamente las medidas estrictamente forestales. Ello se debe al nivel de distorsión que provocaría la inclusión de las medidas potencialmente forestales en un análisis financiero del sector forestal, debido a que a nivel práctico la mayor parte de la financiación recibida por estas medidas va dirigida al sector agrícola por lo que su consideración supondría sobreestimar el peso forestal de los programas de desarrollo rural.

En la siguiente tabla podemos observar la clasificación de las 20 medidas propuestas por el Reglamento del FEADER

**Tabla 1: Clasificación medidas programas desarrollo rural**

Medidas	Categoría
M01: Acciones de transferencia de conocimientos e información	potencialmente forestal
M02: Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a explotaciones agrícolas	potencialmente forestal
M03: Regímenes de calidad de productos agrícolas y alimenticios	no forestal
M04: Inversiones en activos físicos	potencialmente forestal
M05: Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas	no forestal
M06: Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresariales	no forestal
M07: Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales	no forestal
<b>M08: Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques</b>	<b>estrictamente forestal</b>
M09: Creación de grupos y organizaciones de productores	potencialmente forestal
M10: Agroambiente y clima	no forestal
M11: Agricultura ecológica	no forestal
M12: Pagos al amparo de la red Natura 2000 y de la directiva Marco del Agua	potencialmente forestal
M13: Pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas	no forestal
M14: Bienestar de los animales	no forestal
<b>M15: Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques</b>	<b>estrictamente forestal</b>
M16: Cooperación	potencialmente forestal
M17: Gestión de riesgos	no forestal
M18: Gestión de riesgos, seguro de cosechas, animales y plantas	no forestal
M19: Grupos de Acción Local (LEADER)	no forestal
M20: Asistencia técnica	no forestal

Fuente: Elaboración propia

Observamos pues que de las 20 medidas elegibles en los programas de desarrollo rural sólo dos son medidas estrictamente forestales; Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques y Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques.

En el caso de España, la medida 8 es la segunda medida que más financiación ha recibido destinándose 1.349 millones de euros del FEADER, lo que supone un 16.3% del total del FEADER. Sólo recibe más financiación la medida 4, Inversiones en activos físicos, con 2.613 millones (31.5%) y está por delante de la medida 10, Agroambiente y clima, a la que se le asignan 870 millones de euros, un 10.5% del total del FEADER.

## 4.2 El Sector Forestal en los programas de desarrollo rural españoles

Antes de comenzar con el análisis cabe señalar que la presentación y aprobación de los PDR autonómicos se ha retrasado sustancialmente por lo que los documentos definitivos de algunas autonomías no han estado a nuestro alcance hasta varios meses más tarde de lo esperado. De hecho, los últimos PDR que quedaban pendientes de aprobación fueron aprobados el pasado miércoles 18 de noviembre por la comisión europea, estos fueron los PDR de Baleares, Extremadura, Galicia, Navarra y Madrid los cuales no han sido publicados todavía.

Ante la falta de los documentos definitivos de estas regiones hemos tomado la determinación de realizar su análisis basándonos en versiones preliminares o borradores lo más actualizados y completos posible tratando de no excluir una parte importante del territorio nacional en cuanto a la política de desarrollo rural se refiere, Como consecuencia denotamos ciertas carencias en cuanto a la descripción de las medidas, la definición del perfil de los beneficiarios y la financiación asignada a ciertas submedidas. Así pues, la información extraída de los documentos anteriormente mencionados podría diferir ligeramente de los documentos definitivos. Sin embargo, consideramos que es preferible emplear todos los PDR, aunque sean preliminares, para dar una visión más global del tratamiento del medio y el sector forestal en la política rural española.

Dicho esto, comenzamos nuestro análisis desde una perspectiva nacional. Para sentar las bases de la futura profundización en las medidas forestales de los programas de desarrollo rural lo primero que debemos conocer es cuál es la porción que del total de los fondos que se va a destinar a la política de desarrollo rural va a ir destinada finalmente a financiar medidas que busquen la mejora del medio forestal y el crecimiento del sector forestal.

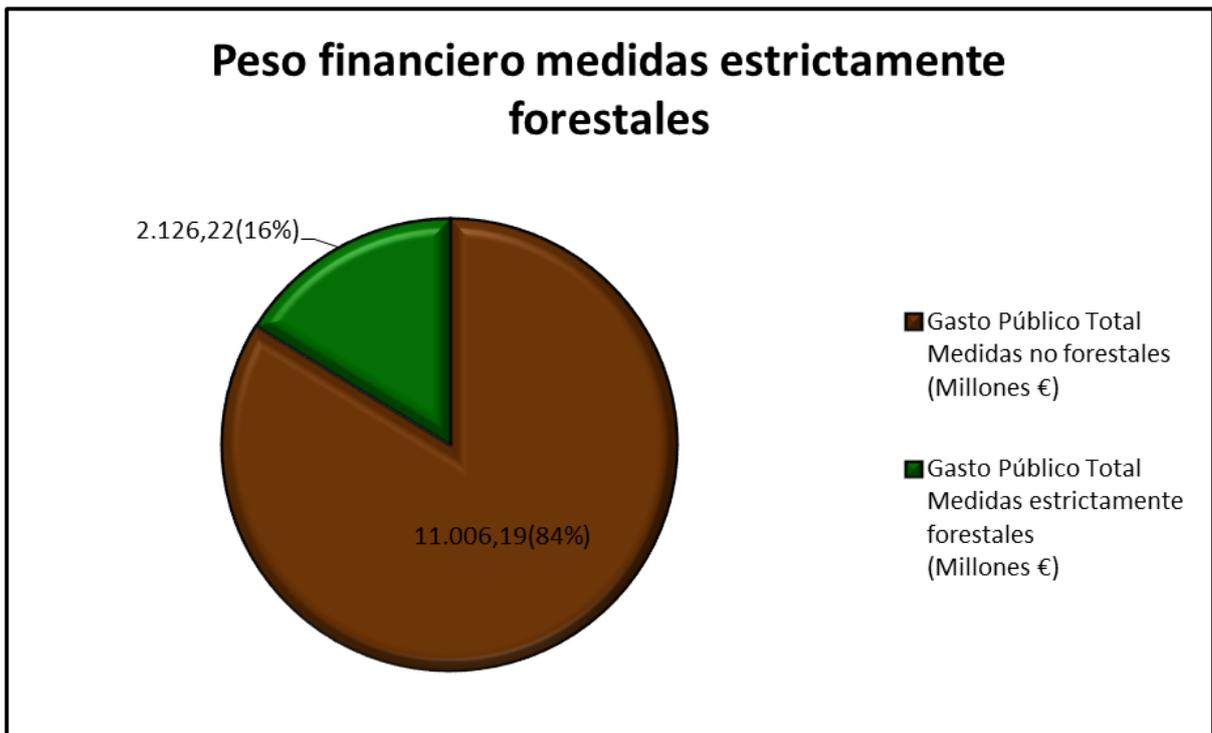
Comparamos el gasto público total que recibirán las medidas estrictamente forestales con el gasto público total de los 18 programas de desarrollo rural en la siguiente tabla:

**Tabla 2: Peso financiero medidas estrictamente forestales**

Periodo de programación 2014-2020		
Gasto Público Total Medidas estrictamente forestales (Millones €)	Gasto Público Total Programas Desarrollo Rural (Millones €)	Medidas estrictamente forestales % ----- Programas Desarrollo Rural
2.126	13.132	16,19

Fuente: Elaboración propia

Figura 2: Peso financiero medidas estrictamente forestales



Fuente: Elaboración propia

Si bien el Gasto Público total para las medidas estrictamente forestales es de 2.126 millones, representando poco más que el 16% de los PDR, cabe señalar que estas cifras infraestiman ligeramente el peso del sector forestal en los programas de desarrollo rural puesto que no estamos contabilizando la financiación con destinatarios forestales incluida en las medidas potencialmente forestales como describimos anteriormente.

#### 4.3 Análisis financiero medidas estrictamente forestales

Si continuamos profundizando en la financiación de medidas estrictamente forestales a nivel de programas de desarrollo rural nos encontramos con que este 16% de inversión media nacional en el ámbito forestal esconde una gran disparidad en cuanto al peso que estas medidas tienen en los diferentes programas autonómicos y el nacional.

Este desigual peso financiero del medio forestal junto al desigual reparto de los fondos provenientes del FEADER conlleva grandes diferencias en los recursos económicos que el medio forestal va a disponer para el actual periodo de programación a lo largo del territorio español. La siguiente tabla muestra la distribución del FEADER entre las distintas CCAA.

**Tabla 3: Financiación del FEADER por programas de desarrollo rural**

PROGRAMA	FEADER (euros)
Andalucía	1.910.461.300
Aragón	466.986.760
Asturias, Principado de	325.000.000
Baleares, Illes	61.000.000
Canarias	157.500.000
Cantabria	98.800.000
Castilla y León	969.189.286
Castilla - La Mancha	1.147.779.504
Cataluña	348.652.161
Comunitat Valenciana	204.000.000
Extremadura	890.932.690
Galicia	889.800.000
Madrid, Comunidad de	76.529.160
Murcia, Región de	219.304.740
Navarra, Comunidad Foral de	136.514.270
País Vasco	87.100.000
Rioja, La	70.010.129
Programa nacional	237.828.821
<b>TOTAL ESPAÑA</b>	<b>8.297.388.821</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2015)

Nos encontramos pues antes una situación diversa y compleja que trataremos de desgranar con la siguiente tabla y diagrama de barras:

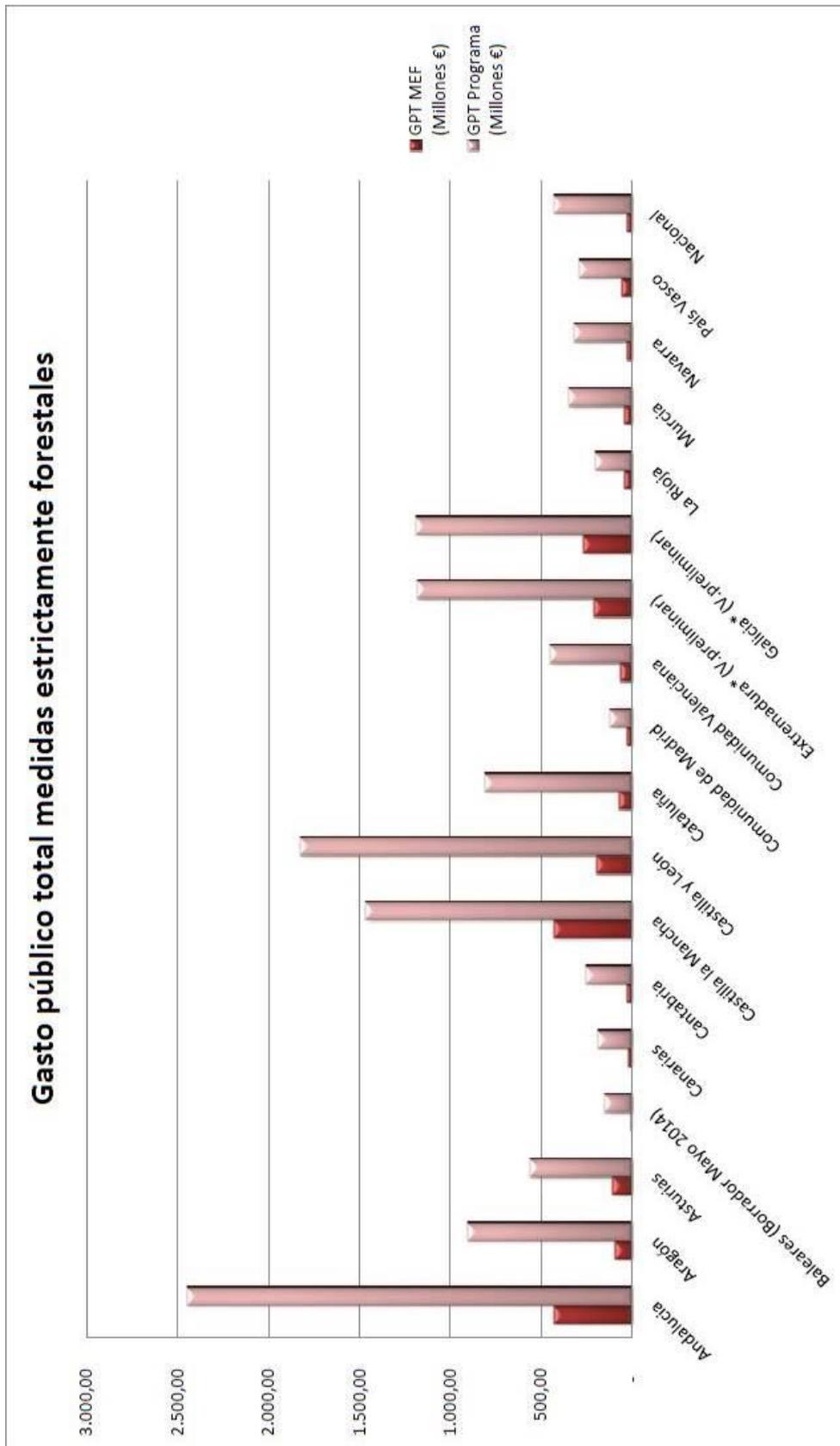
Tabla 4: Gasto público total medidas estrictamente forestales por programa de desarrollo rural

Gasto público total medidas estrictamente forestales por programa de desarrollo rural 2014-2020						
Programa	Medida nº 8 (Millones €)	Medida nº 15 (Millones €)	GPT Medidas estrictamente forestales (Millones €)	GPT Programa desarrollo rural (Millones €)	MEF/PDR (%)	
Andalucía	413,85	11,05	424,91	2.449,96	17,34	
Aragón	94,90	1,23	96,13	907,06	10,60	
Asturias	105,93	-	105,93	561,03	18,88	
Baleares*	7,53	-	7,53	150,17	5,01	
Canarias	17,79	-	17,79	185,29	9,60	
Cantabria	24,22	-	24,22	250,53	9,67	
Castilla la Mancha	426,85	3,84	430,69	1.466,48	29,37	
Castilla y León	196,65	-	196,65	1.822,86	10,79	
Cataluña	71,00	-	71,00	810,82	8,76	
Comunidad de Madrid ***	25,99	0,09	26,08	121,85	21,41	
Comunidad Valenciana	59,70	-	59,70	450,00	13,27	
Extremadura **	204,75	3,22	207,97	1.179,43	17,63	
Galicia **	262,67	4,37	267,04	1.186,40	22,51	
La Rioja	39,70	-	39,70	201,60	19,69	
Murcia	39,62	-	39,62	347,94	11,39	
Navarra ***	26,60	-	26,60	320,00	8,31	
País Vasco	57,67	0,54	58,21	291,96	19,94	
Nacional	22,42	4,03	26,44	429,03	6,16	

\* Borrador Mayo 2014  
 \*\* Versión preliminar  
 \*\*\* Documento pendiente de aprobación

Fuente: Elaboración propia

Figura 3: Diagrama de barras gasto público total medidas estrictamente forestales



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, destacan cinco regiones por encima del resto cuyos programas de desarrollo rural albergan más del millar de millones de euros: Andalucía con 2.449 millones de Gasto Público Total, Castilla y León con 1.882 millones, Castilla la Mancha con 1.466, Galicia con 1.186 y Extremadura con 1.179.

Estas cinco autonomías concentran el 62% de la financiación de la política de desarrollo rural nacional y tiene una explicación, veamos algunas de las razones que tratan de explicar este fenómeno:

- Son autonomías que representan una parte importante del territorio en cuanto a superficie y donde además el sector primario tiene un gran peso en la economía de la región.
- En términos demográficos su densidad de población es sustancialmente baja sobre todo en el caso de Castilla y León, Castilla la Mancha y Extremadura con una densidad en torno a los 26 habitantes/Km<sup>2</sup>.
- Han recibido unas dotaciones de fondos del FEADER para la financiación de sus programas de desarrollo rural que suma entre las cinco los 5.808.162.780 €. No hay que olvidar que algunas de ellas pertenecen a la categoría de regiones menos desarrolladas de la UE.
- Precisamente por esto último, exceptuando a Castilla y León que tiene una tasa de cofinanciación de las medidas de desarrollo rural del 53%, Castilla la Mancha, Andalucía, Extremadura y Galicia tienen una tasa de cofinanciación del 75% lo que resulta de un gran aliciente para las autonomías a la hora de incorporar un gran número de medidas de desarrollo rural en sus programas.

Es de esperar por tanto que las mayores dotaciones económicas para medidas forestales las encontremos entre estas cinco comunidades autónomas.

Por detrás de estas cinco autonomías encontramos a Aragón, Cataluña y Asturias con unas dotaciones de entre los 500 – 1.000 millones de Euros, de las cuales la única que supera el 16% de Gasto público medio de las medidas estrictamente forestales respecto al gasto público total es Asturias con un 18.88% porcentaje coherente con el carácter eminentemente forestal del principado.

Por último, tenemos al resto de comunidades autónomas junto al PNDR que albergan menos de 500 millones de Gasto público total lo que explicará los limitados recursos económicos que encontraremos en estas regiones destinados al medio forestal. No obstante, de entre todos estos PDR cabe remarcar el de la Comunidad Valenciana y País Vasco que dotarán a las medidas estrictamente forestales de 59.700.000 y 58.211.569 € respectivamente para el periodo de programación 2014-2020.

Por otro lado, de los 18 programas de desarrollo rural españoles tan solo 8 han decidido implementar la medida 15 “Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques” medida que como cabe recordar no era de obligada inclusión en los programas de desarrollo rural según el Marco Nacional. De estos 8 programas, 6 superan el 16% de gasto público en medidas estrictamente forestales en relación al gasto público total por lo que podemos extrapolar que son sólo aquellos PDR con carácter más forestal los que han tomado la iniciativa de incorporar una medida tan innovadora como es la 15.

La medida 15, “Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques” persigue la compensación económica de los costes o la pérdida de ingresos derivada del cumplimiento de compromisos ambientales que impongan mayores exigencias que los requisitos obligatorios correspondientes establecidos en la legislación forestal nacional o en otras normas nacionales con el objetivo de mejorar el estado de conservación, la biodiversidad, el estado del suelo y otra serie de externalidades producidas por las masas forestales. Dicho de otro modo, se trata de un mecanismo de pago por servicios ambientales a los responsables de la gestión forestal en el marco de contratos plurianuales.

Esta medida de carácter más novedoso sólo ha sido desarrollada por Andalucía, Castilla la Mancha y País Vasco que dentro de esta medida proponen sistemas de pagos ambientales para explotaciones forestales. El resto de autonomías donde aparece la medida 15, así como el PNDR, destinarán los fondos inmersos en estas medidas a la conservación de recursos genéticos por parte de la administración pública, la protección de especies amenazadas y el control de especies invasoras, operaciones que si bien tienen cabida dentro de la medida como expone el reglamento (UE) nº 1305/2013 en su Artículo 34 apartado 4 *“Se podrá conceder ayuda a entidades públicas y privadas para la conservación y promoción de recursos genéticos forestales para operaciones no contempladas en los apartados 1. 2 y 3”* se alejan del objetivo principal de la medida.

Anteriormente hemos analizado la mayor o menor presencia del medio forestal en los programas de desarrollo rural basándonos en la inversión que las diferentes autonomías y el programa nacional iban a realizar en el periodo de programación 2014-2020. Si bien, los datos de Gasto público de las medidas estrictamente forestales y Gasto público total nos contextualizan en la situación financiera del sector forestal en la política de desarrollo rural y nos permitían prever el peso y contenido que las medidas forestales van a tener en los diferentes PDR, un indicador clave para entender el peso del medio forestal en los PDR es la relación entre el gasto público que recibirá y el total del gasto público que el programa realizará.

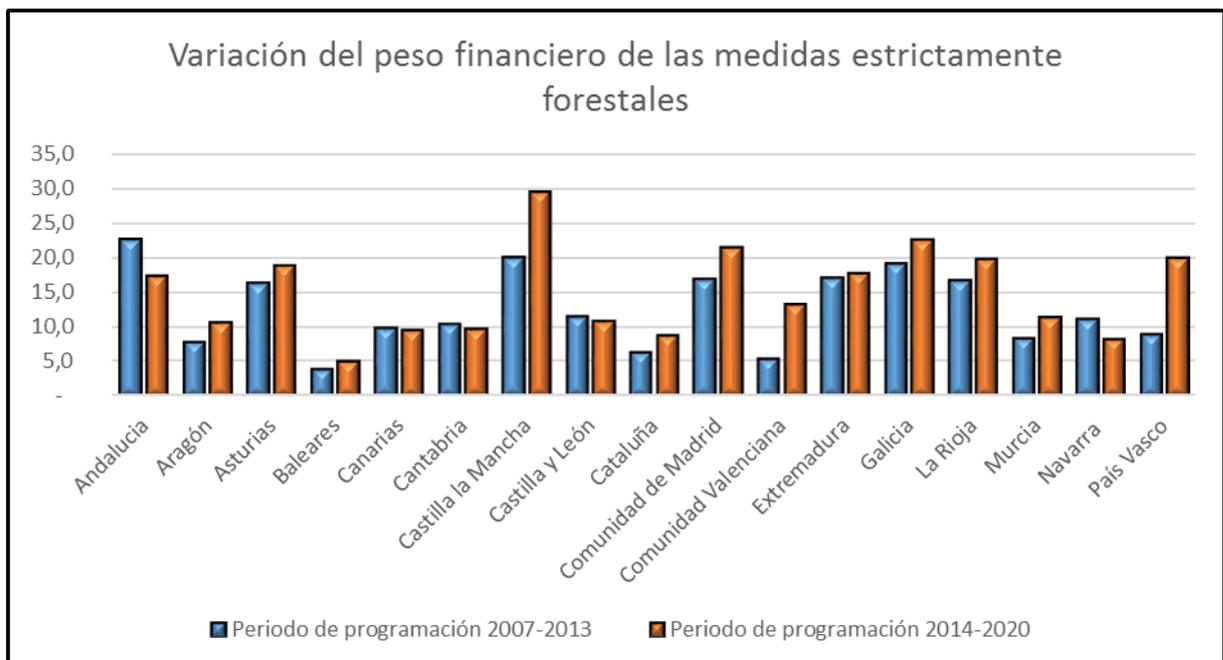
#### 4.4 Comparación peso financiero medidas estrictamente forestales por comunidades autónomas entre el periodo de programación 2007-2013 y 2014-2020

Antes de profundizar en el contenido de las medidas estrictamente forestales es necesario concluir el análisis del peso que tiene el sector forestal en los programas de desarrollo rural no sólo mirando donde estamos sino de dónde venimos, cual es la situación previa a este periodo de programación lo que nos aporta una visión más dinámica de los procesos y tendencias que están ocurriendo en el seno de la política de desarrollo rural nacional. Para esta comparación con los datos del periodo de programación 2007-2013, nos basamos en la información recogida en Gil, R (2011).

En primer lugar, cabe decir que en términos generales se percibe un aumento del peso relativo que tiene la financiación de las medidas estrictamente forestales, no estando relacionado con el aumento del gasto público que reciben. Es el caso de la Comunidad de Madrid, Galicia o Extremadura, que teniendo un incremento del peso financiero del medio forestal en sus programas en este periodo de programación destinan menos gasto público a ellas. Esto es debido a la reducción de fondos financieros para sus programas de desarrollo rural y no a una desestimación de la importancia del sector forestal en estas regiones. De hecho, tan sólo encontramos una única región que habiendo incrementado su gasto público en el sector forestal su peso relativo ha disminuido y esa es Cantabria que aun pasando de los 16 millones y medio que invirtió en el periodo 2007-2013 a los 24 millones que aporta para este nuevo periodo de programación el gasto relativo que ha realizado en nuestro sector se ha reducido un 0,7%.

También cabe destacar el caso de la Comunidad de Madrid anteriormente mencionada que aun reduciendo su gasto público para el nuevo periodo de programación ha incrementado su gasto relativo en el medio forestal un 4.5%.

Figura 4: Variación del peso financiero de las medidas estrictamente forestales



Fuente: Elaboración propia

De entre los programas que han experimentado un incremento en el peso relativo que el sector forestal tiene en ellos destacan tres comunidades autónomas por sus grandes incrementos.

En primer lugar se sitúa País Vasco que con un incremento de 38 millones de gasto público en medidas estrictamente forestales pasa de un 9% de gasto público en medidas estrictamente forestales en relación al total a un 19.94% superando el doble respecto del periodo de programación 2007-2013.

En segundo lugar se encuentra Castilla la Mancha con un incremento del 9.2% entre el periodo 2007-2013 y 2014-2020. Cabe destacar además que el gasto público que esta comunidad autónoma destina a las medidas estrictamente forestales en el actual periodo de programación es de más de 430 millones de €, el mayor entre todas las comunidades autónomas.

En tercer lugar se encuentra el PDR de la Comunidad Valenciana que pasa de otorgar un gasto público a medidas forestales poco más que testimonial, del 5.4% en relación al gasto público total del PDR 2007-2013 a un 13.27%. El gasto público que la Comunidad Valenciana aporta a las medidas estrictamente forestales asciende a casi los 60 millones, cantidad reseñable teniendo en cuenta el peso que el sector agrícola tiene en la economía de la región.

Por otro lado las únicas comunidades autónomas que experimentan una reducción del gasto público destinado a medidas estrictamente forestales respecto del total de sus programas son: Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León y Navarra y tampoco arrastra pérdidas significables de financiación para el medio forestal exceptuando el caso de Andalucía que destina 226 millones menos que el periodo de programación anterior.

Tabla 5: Gasto público medidas estrictamente forestales periodos de programación 2007-2013 y 2014-2020

Comunidades Autónomas	Periodo de programación 2007-2013		Periodo de programación 2014-2020		Variación entre periodos	
	Gasto público (Euros)	%Total respecto del Gasto público total	Gasto público (Euros)	%Total respecto del Gasto público total	Gasto público (Euros)	%Total respecto del Gasto público total
Andalucía	651.541.372,00	22,7	424.906.662,00	17,34	- 226.634.710,00	- 5,4
Aragón	85.491.928,00	7,8	96.133.004,17	10,60	10.641.076,17	2,8
Asturias	70.076.757,00	16,5	105.930.818,00	18,88	35.854.061,00	2,4
Baleares	5.213.751,00	4,0	7.529.748,11	5,01	2.315.997,11	1,0
Canarias	33.231.763,00	10,0	17.788.236,29	9,60	- 15.443.526,71	- 0,4
Cantabria	16.459.040,00	10,4	24.223.864,00	9,67	7.764.824,00	- 0,7
Castilla la Mancha	368.479.204,00	20,2	430.687.838,90	29,37	62.208.634,90	9,2
Castilla y León	226.773.000,00	11,6	196.652.000,00	10,79	- 30.121.000,00	- 0,8
Cataluña	67.007.126,00	6,3	71.000.000,00	8,76	3.992.874,00	2,5
Comunidad de Madrid	40.900.000,00	16,9	26.083.535,84	21,41	- 14.816.464,16	- 4,5
Comunidad Valenciana	26.873.099,00	5,4	59.700.000,00	13,27	32.826.901,00	7,9
Extremadura	224.237.508,00	17,1	207.969.302,00	17,63	- 16.268.206,00	- 0,5
Galicia	291.903.671,00	19,2	267.036.000,00	22,51	- 24.867.671,00	- 3,3
La Rioja	34.894.120,00	16,8	39.700.000,00	19,69	4.805.880,00	2,9
Murcia	38.578.290,00	8,5	39.619.765,00	11,39	1.041.475,00	2,9
Navarra	39.403.444,00	11,3	26.603.500,00	8,31	- 12.799.944,00	- 3,0
País Vasco	19.532.066,00	9,0	58.211.569,00	19,94	38.679.503,00	10,9

Fuente: Elaboración propia

#### **4.5 Análisis de las submedidas estrictamente forestales**

En apartados anteriores mencionábamos la importancia de la medida 8: “Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques” para el sector forestal debido a la gran capacidad de transformación del medio forestal que tiene y al peso financiero que recae sobre ella en relación con el gasto público total de las medidas estrictamente forestales (recordemos el escaso peso económico de la medida 15: “Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques” en los PDR). Ahora procedemos a describir el contenido de la medida 8 para posteriormente analizar sus diferencias en los diferentes PDR.

La medida 8 es una medida amplia que queda descrita por varios artículos del Reglamento (UE) nº 1305/2013 y compone 6 submedidas de gran tamaño que dan cabida a un gran número de diferentes operaciones en el medio forestal, vamos a describirlas una por una:

**Submedida 8.1: Forestación y Creación de superficies forestales:**

Esta primera submedida consiste en una ayuda para el establecimiento y mantenimiento durante los primeros 12 años de cubiertas vegetales forestales tanto sobre terreno agrícola abandonado como sobre terreno forestal desarbolado. Persigue el aumento de la superficie forestal arbolada lo cual trae numerosos beneficios como es la fijación de dióxido de carbono atmosférico, la regulación hídrica y microclimática, la reducción de las pérdidas de suelo, el soporte de biodiversidad y amplía además los recursos forestales futuros.

**Submedida 8.2: Ayuda para el establecimiento y mantenimiento de sistemas agroforestales:**

Esta submedida consiste en una ayuda para la implantación y mantenimiento de sistemas productivos que combinen aprovechamiento agrícola y/o ganadero y forestal. Dichos sistemas forman parte del paisaje español y son un claro ejemplo de cómo características medioambientales y productivas tiene cabida en un mismo espacio de territorio formando una simbiosis que aportan multitud de beneficios tanto a sus propietarios como al conjunto de la sociedad y por ello es una prioridad asegurar su pervivencia, mejora y expansión.

**Submedida 8.3: Prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes:**

El objetivo de esta medida es establecer medidas de protección tanto para evitar el efecto adverso de fenómenos temporales dañinos para las formaciones forestales como reducir su impacto sobre las condiciones medioambientales de estos albergando un gran número de operaciones como: la creación y mejora de infraestructuras de vigilancia, control, comunicaciones, viarias para extinción de incendios, puntos de agua, la consecución de trabajos de silvicultura preventiva y uso del ganado para control de la vegetación y muchas otras operaciones que traten de preservar el patrimonio forestal.

Submedida 8.4: Reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes:

Esta submedida la cual queda descrita por el mismo artículo que la submedida anterior (Artículo 24 de Reglamento del FEADER) trata de restaurar los valores medioambientales de las superficies forestales afectadas por fenómenos adversos mediante la reimplantación de la cubierta vegetal, la retirada de residuos y restauración de las infraestructuras afectadas, así como la reducción de los fenómenos de erosión provocados por el daño en las formaciones vegetales.

Submedida 8.5: Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales:

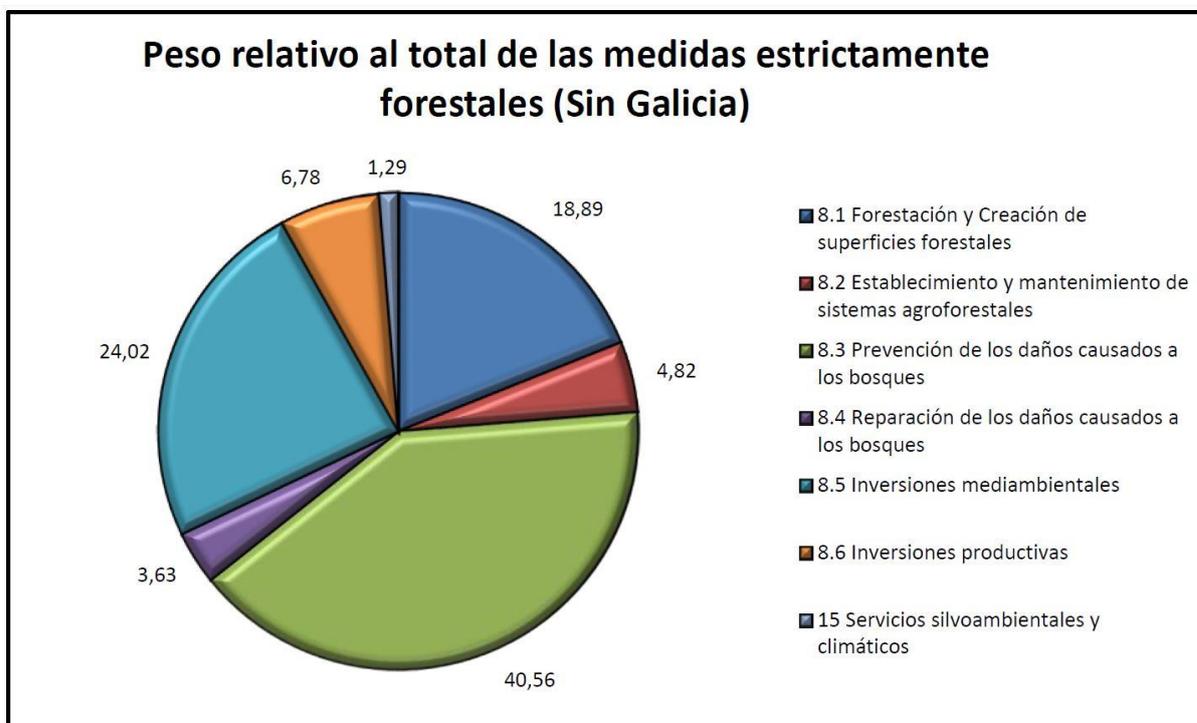
Esta submedida trata de financiar operaciones que incrementen el valor medioambiental de los ecosistemas forestales y su provisión de servicios a la sociedad, así como su capacidad de adaptación al cambio climático. Esta submedida que está íntimamente relacionada con la medida 15: “Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques” alberga una gran diversidad de operaciones como la erradicación de especies invasoras, la conservación y restauración de hábitats y especies amenazadas de interés comunitario, el fomento del uso social y recreativo del monte, actuaciones de defensa del patrimonio forestal mediante labores de deslinde, amojonamiento, georreferenciación y catalogación del monte así como la implementación de Planes de Gestión Forestal Sostenible.

Submedida 8.6: Inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales:

Las actuaciones llevadas a cabo en esta medida están destinadas a la mejora del potencial productor del bosque facilitando el crecimiento del sector forestal asegurando la rentabilidad de las explotaciones forestales mejorando la eficiencia en el aprovechamiento, transporte, transformación y comercialización de los productos forestales e incrementando el valor añadido de los productos forestales a lo largo de la cadena de producción. Algunas de las operaciones que alberga esta submedida son: Inversiones en tratamientos silvícolas, vías de saca cargaderos, maquinaria, implantación de sistemas de certificación, calidad y trazabilidad y fomento de uso energético de la biomasa forestal.

Una vez descritas las diferentes submedidas veamos el peso financiero relativo que tiene cada una de ellas dentro del total del gasto público para las medidas estrictamente forestales a nivel nacional:

**Figura 5: Diagrama circular peso relativo al total de las medidas estrictamente forestales**



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar cabe señalar que no hemos incluido a Galicia puesto que no disponíamos de los datos de financiación de la medida 8 desglosados por submedidas y su incorporación distorsionaría el análisis del peso relativo de las diferentes submedidas.

Como podemos observar a simple vista de los 1.859 millones que suma el gasto público de las medidas estrictamente forestales de los diferentes PDR del estado español (exceptuando a Galicia) el 83.48%, 1.552 millones se encuentran concentrados en tres submedidas: 8.1, 8.3 y 8.5 que van a definir la gran parte de las operaciones que se realicen en materia de bosques para el periodo 2014-2020 mientras que el resto de submedidas apenas alcanzan el 7% del gasto público forestal por no hablar de la medida 15 que su financiación resulta poco más que testimonial.

Destacamos el gran peso que tiene la submedida 8.3 (Prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes) que acapara casi la mitad del gasto público en medidas forestales de la política de desarrollo rural. Este hecho llama la atención, pero resulta entendible teniendo en cuenta el gran número y la magnitud de los episodios protagonizados por incendios forestales que hemos en estos últimos años en el estado español, así como el reciente afloramiento y expansión de plagas forestales sobre todo en la zona este de la península como el Tomicus o el Picudo rojo. Dentro de esta submedida podemos destacar el gasto en materia de prevención realizado por los PDR de Andalucía (138 millones de €) y sobre todo Castilla la Mancha (256,32 millones de €).

**Tabla 6: Gasto público submedidas estrictamente forestales por programa de desarrollo rural 2014-2020**

Gasto público submedidas estrictamente forestales por programa de desarrollo rural 2014-2020							
Programa	Submedida 8.1 (Millones €)	Submedida 8.2 (Millones €)	Submedida 8.3 (Millones €)	Submedida 8.4 (Millones €)	Submedida 8.5 (Millones €)	Submedida 8.6 (Millones €)	Gasto público M. estrictamente forestales (Millones €)
Andalucía	51,24	26,00	<b>138,23</b>	2,39	<b>168,01</b>	<b>27,99</b>	424,91
Aragón	11,57	-	52,25	2,45	28,63	-	96,13
Asturias	18,33	18,33	25,64	<b>25,64</b>	6,66	11,32	105,93
Baleares*	0,53	-	6,25	-	0,75	-	7,53
Canarias	-	-	2,67	2,67	12,27	0,18	17,79
Cantabria	-	-	7,46	7,46	3,00	6,30	24,22
Castilla la Mancha	67,34	-	<b>256,32</b>	2,89	<b>86,38</b>	13,93	430,69
Castilla y León	<b>124,18</b>	-	61,48	7,00	-	4,00	196,65
Cataluña	-	-	48,00	-	14,50	8,50	71,00
Comunidad de Madrid***	3,00	-	11,94	0,50	10,55	-	26,08
Comunidad Valenciana	1,30	-	27,80	1,00	18,60	11,00	59,70
Extremadura**	47,74	<b>43,81</b>	45,95	4,94	52,58	9,73	207,97
Galicia**	-	-	-	-	-	262,67	267,04
La Rioja	6,00	-	17,50	-	14,50	1,70	39,70
Murcia	2,63	-	25,39	2,25	8,36	1,00	39,62
Navarra***	4,90	-	0,70	1,40	16,10	3,50	26,60
País Vasco	12,50	1,42	7,16	3,98	5,68	26,92	58,21
Nacional	-	-	19,42	3,00	-	-	26,44
<b>TOTAL</b>	<b>395,03</b>	<b>133,34</b>	<b>797,94</b>	<b>111,34</b>	<b>490,34</b>	<b>169,85</b>	<b>2.126,22</b>

\* Borrador Mayo 2014  
 \*\* Versión preliminar  
 \*\*\* Documento pendiente de aprobación

Fuente: Elaboración propia

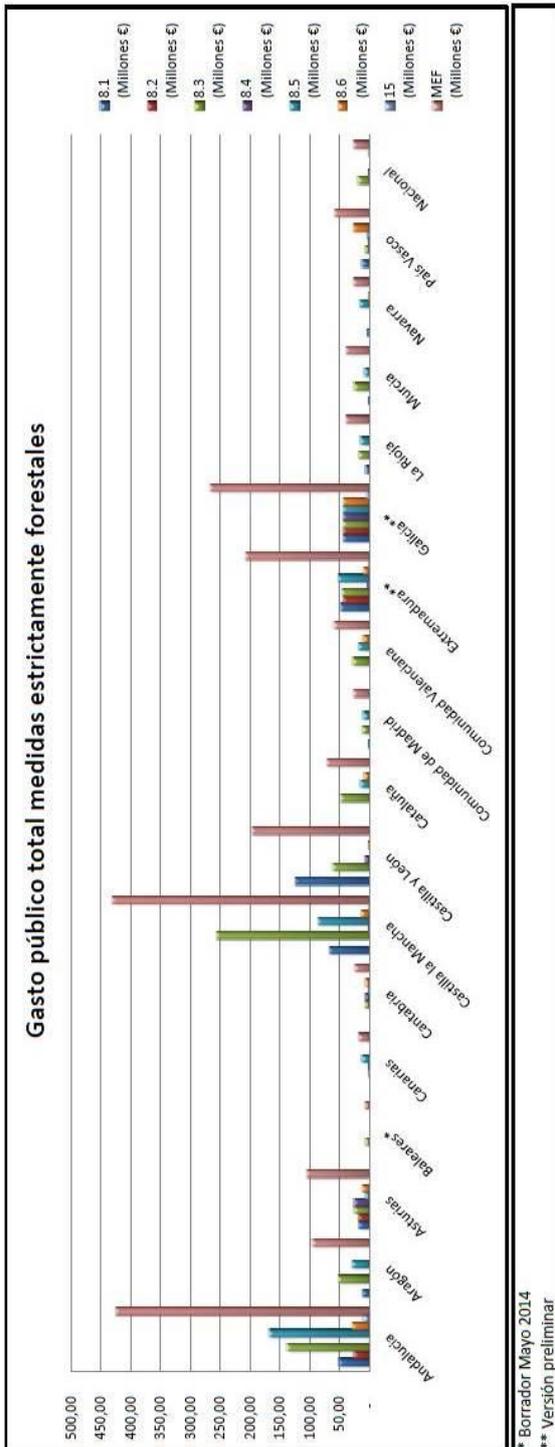
La submedida 8.5 (incrementar el valor medioambiental de los ecosistemas forestales) es la segunda más financiada en el conjunto de los PDR españoles y la más financiada por Andalucía, comunidad autónoma que como vimos en el apartado 3.3 fue la comunidad autónoma que más gasto público destinó a la medida 15: “Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques”, lo que refuerza la presencia que el carácter medioambiental tiene en el medio forestal de esta región y en su programa de desarrollo rural.

Respecto a la submedida 8.1, ésta no está presente en todos los PDR y encontramos grandes diferencias en la financiación que recibe ya que la importancia de esta submedida está directamente relacionada con la cantidad de territorio desprovisto de cubierta arbórea lo que es altamente variable a lo largo del territorio nacional debido a las grandes diferencias en cuanto a las dimensiones de las comunidades autónomas y su climatología más o menos favorable al desarrollo vegetal. Castilla y León invertirá para el periodo de programación 2014-2020 124 millones en forestaciones y creación de superficies forestales. En algunos casos (por ejemplo, la Comunitat Valenciana) la medida aparece en el PDR 2014-2020 no para establecer nuevos contratos de forestación para nuevas superficies, sino para poder seguir financiando las ayudas pendientes de recibir por aquellos beneficiarios que se acogieron a las mismas en anteriores periodos de programación.

La submedida 8.2 es la submedida más ausente en los PDR españoles localizándose tan sólo en los PDR de Andalucía, Extremadura, Asturias y País Vasco. No obstante, tiene una presencia importante en los dos primeros PDR citados con un gasto público de 26 y casi 44 millones respectivamente.

Por último, las submedida 8.4 y 8.6 se encuentran presentes en la casi totalidad de los PDR con cuantía similares. Podemos destacar la fuerte presencia de la submedida 8.4 en el PDR del principado de Asturias siendo junto a la 8.3 la más financiada del programa y destacar también los casi 27 millones de € que el País Vasco otorga a la submedida 8.6 siendo la más financiada de todo el programa lo que manifiesta el carácter productivo fuertemente desarrollada en esta región.

**Figura 6: Diagrama de barras gasto público total medidas estrictamente forestales**



Fuente: Elaboración propia

## 4.6 Beneficiarios de las medidas forestales

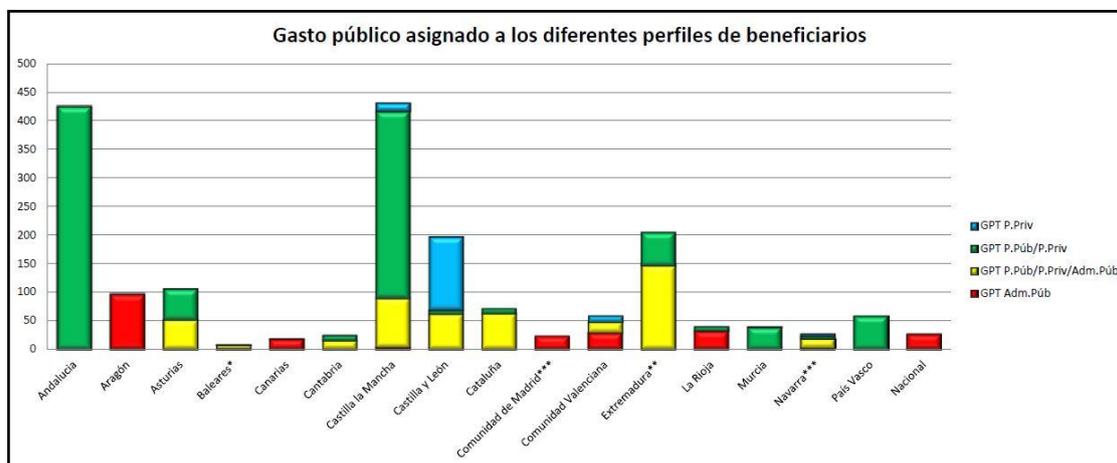
Respecto a los beneficiarios, aunque encontramos una gran diversidad de perfiles tanto dentro de las submedidas como entre submedidas como veremos más adelante esta diversidad está más motivada por el diferente enfoque aportado a las medidas estrictamente forestales por parte de los departamentos de las administraciones públicas responsables del diseño de los PDR que por la propia naturaleza de las submedidas.

No obstante, podemos destacar la submedida 8.2: “Ayuda para el establecimiento y mantenimiento de sistemas agroforestales” la cual presenta una hegemonía clara en el perfil de sus beneficiarios destinándose la financiación total de esta submedida a propietarios públicos y privados apartándose la Administración Pública como potencial beneficiario de esta submedida lo cual es razonable si tenemos en cuenta el carácter productivo implícito en esta submedida.

Otra submedida muy característica es la 8.6: “Inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales” siendo la submedida en la que más presente está el carácter estrictamente privado de los beneficiarios debido al hecho de ser la submedida mas relacionada con la vocación productora del monte y por tanto la de mayor interés para el sector privado.

El resto de submedidas incluida la medida 15 no presenta ningún rasgo característico respecto al perfil de sus beneficiarios explicándose esta variabilidad desde el punto de vista de la comunidad autónoma que lo redacta.

**Figura 7: Diagrama de barras gasto público total asignado a los diferentes beneficiarios**



Fuente: Elaboración propia

Si nos fijamos en el gasto público asignado a los diferentes perfiles de beneficiarios por comunidades autónomas en primer lugar observamos que la mayor parte del gasto público que reciben las medidas estrictamente forestales va destinado a propietarios tanto público como privados. Esta tipología de beneficiario contiene un gran margen de maniobra para los programas de desarrollo rural ya que alberga tanto a Ayuntamientos, entidades locales, empresas públicas, gestores públicos (Propietarios públicos) como a propietarios particulares, gestores de terreno privado, Empresas privadas, PYMEs, Centros de investigación privados, asociaciones de propietarios... El Gasto público asignado a este perfil de beneficiario destaca especialmente en Andalucía y Castilla la Mancha que alcanza los 752 millones de € un 35.4% del gasto público total para las medidas estrictamente forestales.

Respecto al gasto público destinado exclusivamente a beneficiarios privados este se encuentra concentrado en Castilla y León con 128 millones de € de gasto público acompañado de pequeñas cuantías presentes también en los programas de desarrollo rural de Castilla la Mancha (casi 14 millones de €) y la Comunidad Valenciana (11 Millones de €).

Cabe señalar que encontramos una considerable cantidad de gasto público en la mayoría de los PDR sin un perfil de beneficiario concreto pudiendo esta cuantía de dinero ir destinada tanto a propietarios públicos, como a propietarios privados como a la Administración pública.

Por último, mencionar que encontramos en los PDR de Aragón, Canarias, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, La Rioja y el PNDR un gran peso de la Administración pública como beneficiario del gasto público no alcanzando una gran cantidad de gasto público puesto que precisamente estos PDR no contienen unas grandes dotaciones económicas destinadas a las medidas estrictamente forestales. Señalar también que, aunque el beneficiario de la submedida o medida sea la Administración pública esta puede subcontratar su consecución a otros beneficiarios tanto públicos como privados.

Tabla 7: Perfil de los beneficiarios medidas estrictamente forestales por programa de desarrollo rural

Programa	Perfil de los beneficiarios medidas estrictamente forestales por programa de desarrollo rural 2014-2020														
	Submedida 8.1 (Millones €)	Submedida 8.1 (Beneficiarios)	Submedida 8.2 (Millones €)	Submedida 8.2 (Beneficiarios)	Submedida 8.3 (Millones €)	Submedida 8.3 (Beneficiarios)	Submedida 8.4 (Millones €)	Submedida 8.4 (Beneficiarios)	Submedida 8.5 (Millones €)	Submedida 8.5 (Beneficiarios)	Submedida 8.6 (Millones €)	Submedida 8.6 (Beneficiarios)	Medida 15 (Millones €)	Medida 15 (Beneficiarios)	
Andalucía	51,24	P. Púb./P. Priv	26,00	P. Púb./P. Priv	138,23	P. Púb./P. Priv	2,39	P. Púb./P. Priv	168,01	P. Púb./P. Priv	27,99	P. Púb./P. Priv	11,05	P. Púb./P. Priv	
Aragón	11,57	Adm. Púb.	-	Adm. Púb.	52,25	Adm. Púb.	2,45	Adm. Púb.	28,63	Adm. Púb.	-	Adm. Púb.	1,23	Adm. Púb.	
Asturias	18,33	P. Púb./P. Priv	18,33	P. Púb./P. Priv	25,64	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	25,64	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	6,66	P. Púb./P. Priv	11,32	P. Púb./P. Priv	-	-	
Baleares*	0,53	P. Priv	-	-	6,25	Adm. Púb.	-	-	0,75	Adm. Púb.	-	-	-	-	
Canarias	-	-	-	-	2,67	Adm. Púb.	2,67	Adm. Púb.	12,27	Adm. Púb.	0,18	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	-	-	
Cantabria	-	-	-	-	7,46	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	7,46	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	3,00	P. Púb./P. Priv	6,30	P. Púb./P. Priv	-	-	
Castilla la Mancha	67,34	P. Púb./P. Priv	-	256,32	P. Púb./P. Priv	256,32	2,89	Adm. Púb.	86,38	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	13,93	P. Priv	3,84	P. Púb./P. Priv	
Castilla y León	124,18	P. Priv	-	61,48	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	61,48	7,00	P. Púb./P. Priv	-	-	4,00	P. Priv	-	-	
Cataluña	-	-	-	48,00	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	48,00	-	-	14,50	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	6,50	P. Púb./P. Priv	-	-	
Comunidad de Madrid**	3,00	Adm. Púb.	-	11,94	Adm. Púb.	11,94	0,50	Adm. Púb.	10,55	Adm. Púb.	-	-	0,09	Adm. Púb.	
Comunidad Valenciana	1,30	?	-	27,00	Adm. Púb.	27,00	1,00	Adm. Púb.	18,60	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	11,00	P. Priv	-	-	
Extremadura**	47,74	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	43,81	P. Púb./P. Priv	45,95	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	4,94	P. Púb./P. Priv	52,58	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	9,73	P. Púb./P. Priv	3,22	P. Púb.	
Galicia**	?	?	?	?	?	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	?	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	?	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	?	P. Púb./P. Priv	4,37	Adm. Púb.	
La Rioja	6,00	P. Púb./P. Priv	-	17,50	Adm. Púb.	17,50	-	-	14,50	Adm. Púb.	1,70	P. Púb./P. Priv	-	-	
Navarra	2,63	P. Púb./P. Priv	-	25,39	P. Púb./P. Priv	25,39	2,25	P. Púb./P. Priv	8,36	P. Púb./P. Priv	1,00	P. Priv	-	-	
Navarra***	4,90	P. Púb./P. Priv	-	0,70	Adm. Púb.	0,70	1,40	Adm. Púb.	16,10	P. Púb./P. Priv/Adm. Púb.	3,50	P. Priv	-	-	
País Vasco	12,50	P. Púb./P. Priv	1,42	P. Púb./P. Priv	7,16	P. Púb./P. Priv	3,96	P. Púb./P. Priv	5,68	P. Púb./P. Priv	26,92	P. Púb./P. Priv	0,54	P. Púb./P. Priv	
Nacional	-	-	-	19,42	Adm. Púb.	19,42	3,00	Adm. Púb.	-	-	-	-	4,03	Adm. Púb.	

\* Borrador Mayo 2014  
 \*\* Versión preliminar  
 \*\*\* Documento pendiente de aprobación

P. Priv: Medida con perfil de beneficiario privado; propietarios y gestores privados, asociaciones, empresas privadas...  
 P. Púb.: Medida con perfil de beneficiario público; Ayuntamientos y entidades locales, asociaciones de derecho público, titulares de aprovechamientos públicos...  
 Adm. Púb.: Medida con perfil de beneficiario público siendo el beneficiario la administración pública competente en la materia comprendida en la medida

Fuente: Elaboración propia

## 5. CONCLUSIONES

Como apartado final del trabajo vamos a tratar de extraer conclusiones transversales al análisis de los PDR para evitar repetir valoraciones anteriormente realizadas durante el análisis y cerrar el presente trabajo con una visión general:

En primer lugar, la importancia que la política de desarrollo rural tiene para la comunidad europea es enorme puesto que esta política comunitaria cofinanciada con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) representan la principal fuente de financiación de las políticas forestales nacionales siendo las iniciativas nacionales para el desarrollo del sector casi insignificantes en comparación con el potencial económico y propositivo que esta tiene.

Además, la política de desarrollo rural es una herramienta útil para el desarrollo de estas zonas puesto que centra la mayoría de sus medidas en el empleo, principal motor de desarrollo para una región, ya sea estimulando la creación de empleo mediante la facilitación de nuevos tipos de aprovechamiento como mejorando la productividad de este. La ausencia de perspectiva de futuro en las zonas rurales es la principal causa de emigración y un paquete de medidas centrado en el desarrollo de los sectores estratégicos de estas áreas es bajo mi punto de vista una opción acertada

Estas conclusiones sobre la importancia y el potencial de la política de desarrollo rural quedan reafirmadas si establecemos una visión temporal en el proceso de transformación que ha experimentado la PAC; Observamos como desde su nacimiento en el seno de ésta su crecimiento ha sido constante. El gasto público total derivado de la política de desarrollo rural creció sustancialmente entre el periodo de programación 2000-2006 y el periodo 2007-2013, aún con la llegada de la crisis económica las dotaciones presupuestarias del FEADER destinadas a esta política lejos de menguar han seguido aumentando, un 3% entre el periodo 2007-2013 y el periodo de programación actual en España lo que nos invita a pensar que dentro de esta tendencia positiva de financiación comunitaria dispondremos de aún mayores fondos de financiación para el periodo de programación siguiente.

Dentro de esta perspectiva temporal entendemos que no sólo las dotaciones presupuestarias para la política de desarrollo rural tienen una tendencia positiva, también el peso que el ámbito forestal tiene dentro de ella. Si bien en este aspectos se pueden verter ciertas críticas sobre el diseño de los programas de desarrollo rural como las escasa proposición de operaciones forestales dentro de medidas destinadas tanto al sector agrícola como forestal en los PDR españoles o la desestimación de la medida 15 por parte de la gran mayoría de los gobiernos responsables de la redacción de los PDR, la realidad es que como vimos en el apartado 4.4 “comparación peso financiero medidas estrictamente forestales entre el periodo de programación 2007-2013 y 2014-2020” el gasto público destinado a medidas estrictamente forestales en relación al total del programa está aumentando en la mayoría de PDR.

También está aumentando la financiación destinada al enfoque LEADER, o enfoque de Desarrollo Local Participativo (DCDL) lo que hace previsible que los Grupos de Acción Local (GAL) estén cada vez más organizados, más activos y tengan un peso mayor dentro de la política de desarrollo rural aumentando la descentralización en la configuración de los programas de desarrollo rural venideros.

Como conclusión del presente trabajo también extraemos lo acertado de un diseño de política de desarrollo rural configurada en torno a 17 programas de desarrollo rural regionales y un Programa Nacional de Desarrollo Rural ya que como hemos visto durante el análisis las diferencias en cuanto a la necesidad de financiación comunitaria, las condiciones del medio forestal y los proyectos de inversión en el ámbito forestal son enormes entre comunidades autónomas y el gran margen de maniobra que permite el Reglamento (UE) nº 1305/2013 del FEADER en la confección de los PDR está mucho mejor aprovechado de esta manera que estaría con la redacción de un único PDR Nacional.

Por último como conclusión final, bajo mi punto de vista el futuro del desarrollo rural y como consecuencia el futuro de la política forestal se encuentra en Europa, la política de desarrollo rural confeccionándose como una política adaptativa entre Europa y sus estados miembros en la que Europa propone un menú amplio de medidas y marca una serie de objetivos y son los estados miembros los definen el cómo alcanzar esos objetivos me parece un ejemplo claro de cómo con diálogo y mano izquierda una única política comunitaria puede ser más efectiva que 28 políticas nacionales.

## 6. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### **Bibliografía consultada**

Arnalte, E; Ortiz, D y Moreno, O (2012), *Lecciones de política rural*. Universitat Politècnica de València, Valencia.

Comisión Europea (2014), *Comprender las políticas de la unión europea: Agricultura*. Dirección General de comunicación. Bruselas.

Diario Oficial de la Unión Europea (20.12.2013), *Reglamento (UE) nº 1305/2013 del parlamento europeo y del consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo*. (L 347/487).

Gallardo, R. (2014) La política de desarrollo rural en el periodo 2014-2020. En Bardají, I. (Coord.) *Reflexiones en torno a la PAC*. CAJAMAR, Almería. Pp. 83-108.

Gil, R (2011) *Las medidas forestales en la política rural: análisis comparativo de los Programas de Desarrollo Rural 2007-2013 en España*. Universitat Politècnica de València, Valencia.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2014), *Diagnóstico del sector forestal español Análisis y Prospectiva – Serie Agrinfo/Medioambiente nº8*.

Nota de Prensa del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (18.11.2015), *La Comisión Europea aprueba los últimos Programas de Desarrollo Rural españoles 2014-2020*. Madrid.

Ortiz, D. y Ceña, F (2002), Efectos de la política agroambiental de la unión europea en el mundo rural. ICE GLOBALIZACIÓN Y MUNDO RURAL nº803. Pp. 105-116.

### **Páginas web (Fechas de consulta septiembre 2015 a noviembre 2015)**

[http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_es.htm)

[http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/es\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/es_en.htm)

<http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/>

<http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/>

<http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/red-rural-nacional/periodo-2014-2020.aspx>

<http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/acuerdo-asociacion/>

<http://agricultura.gencat.cat/ca/ambits/desenvolupament-rural/programa-desenvolupament-rural/>

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_5.2.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.2.6.html)

<http://www.agrodigital.com/PIArtStd.asp?CodArt=105157>

[http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/rdp-planning/es/rdp-planning\\_es.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/rdp-planning/es/rdp-planning_es.html)

<http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/Paginas/inicio.aspx>

## **Programas de desarrollo rural**

Junta de Andalucía (2015), *Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Versión 1)*. Sevilla.

Gobierno de Aragón (Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente) (2015), *Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020 (Versión 1.2)*. Zaragoza.

Gobierno del Principado de Asturias (2015), *Programa de Desarrollo Rural del Principado de Asturias 2014-2020 (Versión 1.3)*. Principado de Asturias.

Govern de les Illes Balears (Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori Fons de Garantia Agrària i Pesquera) (2014), *Borrador del Programa de Desarrollo Rural de les Illes Balears 2014-2020*. Palma de Mallorca.

Gobierno de Canarias (2015), *Programa de Desarrollo Rural de Canarias 2014-2020. (Versión 1.2)*. Las Palmas de Gran Canaria.

Gobierno de Cantabria (2015), *Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2014-2020 (Versión 1.3)*. Santander.

Castilla- La Mancha (2015), *Programa de Desarrollo Rural de Castilla – La Mancha 2014-2020 (Versión 1.2)*. Toledo.

Junta de Castilla y León (2015), *Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014-2020 (Versión 1.2)*. Valladolid.

Generalitat de Catalunya (Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació) (2015), *Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 (Versión 1.2)*. Barcelona.

Comunidad de Madrid (2015), *Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2014-2020 (Versión 1.2)*. Madrid.

Generalitat Valenciana (2015), *Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 (Versión 1.2)*. Valencia

Gobierno de Extremadura (2015), *Programa de Desarrollo Rural Extremadura 2014-2020 Versión preliminar*. Mérida

Xunta de Galicia (2015), *Programa de Desarrollo Rural de Galicia 2014-2020 (Versión 1)*. Santiago de Compostela

Gobierno de La Rioja (2015), *Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2014-2020*. Logroño

Región de Murcia (2015), *Programa de Desarrollo Rural de la Región de Murcia 2014-2020 (Versión 1.2)*. Murcia

Gobierno de España (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) (2015), *Programa Nacional de Desarrollo Rural (Versión 1.4)*.

Gobierno de Navarra (Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local) (2014), *Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Foral de Navarra 2014-2020 (Versión 1.1)*. Pamplona

Gobierno Vasco (2015), *Landa Garapenerako Programa Euskadi 2015-2020 Programa de Desarrollo Rural (Versión 1.3)*. Vitoria