

# TALLER “MEDIDAS FORESTALES EN LA PROGRAMACIÓN 2014-2020”. 25 de octubre de 2016

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

### Presentación y apertura

Inaugura la jornada la Subdirectora General Adjunta de Programación y Coordinación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), María Fernández Sanz. Tras dar la bienvenida a los asistentes introduce el objetivo del taller, poner en común las experiencias en la aplicación de las medidas forestales incluidas en los Programas de Desarrollo Rural 2014-2020 (PDR), aunando la visión de gestores, propietarios forestales y organizaciones ambientales. La subdirectora destaca la importancia que están tomando estas medidas, señalando que la medida 8, que agrupa la mayoría de las actuaciones forestales en la programación 2014-2020, es la segunda en importancia en cuanto a inversión, suponiendo un 16% del presupuesto total de los PDR

### Ponencias

#### **Introducción general de submedidas y temas horizontales a tratar**

El coordinador del taller, Jorge Rodríguez López, de la Subdirección General de Programación y Coordinación (MAGRAMA), indicó que el hecho de que las medidas no sean estáticas, permite mejorar en el presente periodo y de cara a futuros PDR, introduciendo modificaciones en las próximas convocatorias de ayudas.

En su introducción sobre “lo forestal en el medio rural español”, reflexionó sobre el deslinde, a veces artificial, planteado entre el medio agrícola y el medio forestal, llamando la atención en el hecho de que es compatible que exista un uso agrícola en una superficie forestal, siendo el caso más claro el aprovechamiento ganadero del monte. La estructura de la propiedad forestal (un tercio pública, dos tercios privada y un preocupante 13% de titularidad dudosa), la escasa productividad maderera, la dificultad de obtener rendimientos económicos de los múltiples productos no maderables y servicios ambientales o el desconocimiento de la realidad forestal por parte de la sociedad (excepto la generalizada alarma social por los incendios), se señalaron como factores que caracterizan el medio forestal en España y sobre los que los PDR pueden actuar.

Se desglosaron las distintas intervenciones forestales (submedidas) incluidas en el reglamento UE 1305/2013, la inversión total prevista (más de 2.107 millones € de gasto cofinanciado), su peso relativo y el número de PDR en los que se ha programado, haciendo notar que contribuyen a la obligación de destinar al menos 30% del FEADER a medidas con fines ambientales.

Jorge Rodríguez indicó que el grueso de las medidas forestales se agrupan en la Medida 8, que desarrolla el artículo 21, pero también en la Medida 15 de Servicios silvoambientales (artículo 34) así como otras posibles actuaciones en medidas no expresamente forestales, como las de servicios de asesoramiento, los pagos Natura 2000 en terrenos forestales o la

creación de organizaciones y agrupaciones de productores, que también pueden ser beneficiosas para el sector forestal.

Destacó que la medida con el porcentaje de inversión más elevada es la 8.3 Prevención de daños (43,40% sobre el total forestal), siendo la única programada en todos los PDR, e incluye una reflexión sobre que si los PDR consiguen su objetivo de incrementar el aprovechamiento de los montes, se puede conseguir disminuir los incendios, lo que permitiría reducir la inversión en esta medida en beneficio de otras.

Ante la imposibilidad de acudir del ponente previsto para explicar la medida 15.1: Servicios silvoambientales y climáticos. Jorge Rodríguez dio una breve explicación de su contenido, indicando que esta medida está orientada a compensar por compromisos que voluntariamente asumen los propietarios más allá del cumplimiento de requisitos legales. Se resaltó que a pesar de que esta medida de Pagos por servicios silvoambientales podría tener mucho potencial para “enganchar” a los propietarios forestales, es difícil de aplicar, al conllevar una gestión complicada, no tener experiencia de anteriores periodos, y necesitar un tejido de propietarios forestales con cierta actividad económica.

### **Submedida 8.3: Prevención de daños**

José Valero Moreno, del Servicio de Gestión Forestal de la Generalitat de Catalunya, expuso que esta submedida, incluye la creación y mantenimiento de infraestructuras de prevención de incendios, trabajos de selvicultura preventiva, adquisición de equipos de prevención de incendios y de vigilancia y trabajos de control de plagas.

Destacó el hecho de que por primera vez, también se incluye entre los beneficiarios a la administración autonómica, además de las entidades locales, asociaciones, propietarios privados y Agrupaciones de Defensa Forestal (ADF).

Entre las condiciones de admisibilidad, se encuentra estar situados en Perímetros de Protección Prioritaria (PPP) o municipios de alto riesgo de incendio y disponer de plan de gestión forestal o instrumento equivalente para explotaciones forestales de más de 200 hectáreas.

Otra novedad de esta medida en relación con el periodo anterior que resaltó José Valero, es que se ha incluido como beneficiarios a los titulares de derecho de aprovechamiento pascícola de las superficies forestales incluidas en las áreas de baja carga de combustible (franjas para prevención de incendios), algo que considera difícil de implementar, por lo que están a la expectativa de resultados.

### **Submedida 8.2: Implantación de sistemas agroforestales**

José Ramón Guzmán Álvarez, de la Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos (Junta de Andalucía), centró su intervención en la dificultad de encajar los terrenos de aprovechamiento mixto agrícola y forestal características de los países del sur de Europa en las medidas de los PDR.

Reflexionó sobre que esta situación en parte tiene su origen en la falta de entendimiento de estos espacios por parte de la Comisión Europea. Refiriéndose en particular a la dehesa, explicó que el problema radica en que la submedida 8.2. es para la implantación de nuevos

sistemas, pero lo necesario en España no es implantar sino ayudar a afrontar los graves problemas de regeneración y mantenimiento de nuestros sistemas agroforestales, algunos con más de 500 años.

Ramón Guzmán detalló cómo están tratando de resolver la cuestión en Andalucía, con base en la definición de lo que se considera nuevo sistema agroforestal en función de la densidad de arbolado, y combinando distintas posibilidades entre varias de las medidas del PDR. Así, por ejemplo, si hay menos de 10 pies por hectárea en buen estado se considera que se trata de una nueva implantación, consistiendo el establecimiento del sistema agroforestal en la plantación o protección de la regeneración de un número de plantas comprendido entre 10 y 80 pies/ha. En caso contrario, las ayudas se canalizan, bien por la submedida agroambiental de Ayuda a mejora de pastos en dehesas (más fácil, pero que lleva implícito reconocer que es una superficie agrícola) o por la Medida 4.4.4.- Inversiones no productivas, que apoya la renovación del arbolado en dehesas.

Concluyó con la necesidad de seguir trabajando para dar alternativas a estos espacios mixtos, que forman parte de nuestro capital natural y económico, y para abrirles espacios de oportunidad, y no cerrarles puertas por no comprenderlos del todo bien.

#### **Sumedida 8.5: Inversiones con fines ambientales**

Fermín Olabe Velasco, Jefe del Servicio de Montes de la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra Introdujo su intervención con algunas ideas clave de la situación del medio forestal en Navarra.

Apuntó que se ha avanzado en la simplificación administrativa, mediante la creación de un único expediente administrativo para todas las submedidas forestales, si bien cada una de ellas se valora de forma independiente.

Expuso que la medida 8.5, es la medida estrella entre las medidas forestales del PDR de Navarra, fruto de una negociación muy complicada tanto con la Comisión Europa como a nivel interno. Explicó además que las acciones incluidas en la submedida son todas aquellas que desde una perspectiva integral del territorio se pueden hacer en el monte (desde labores silvícolas para favorecer la regeneración natural hasta inversiones relacionadas con aspectos paisajísticos y recreativos).

Expuso también que los criterios de selección se decidieron en un largo proceso participativo, incluyéndose más del 60% de las aportaciones recibidas por parte del sector forestal.

Fermín Olabe indicó además que se están planteando algunas modificaciones, probablemente para siguientes periodos, que favorezcan la gestión forestal de pequeños propietarios que no tienen una actividad empresarial, como por ejemplo la posibilidad de subvencionar la realización de actuaciones con lo que se conoce como “medios propios”, previa definición de unas tarifas comunes de costes, o modificaciones en la ley foral para poder subvencionar por esta vía la elaboración de planes simples de gestión. El objetivo es fomentar la gestión de esas pequeñas superficies en estado de abandono que no generan renta alguna al propietario.

Como reflexión general, dijo que las dificultades en el desarrollo de las medidas del PDR llegan a hacerse plantear al gestor si merece la pena plantear que determinadas actuaciones formen parte de medidas cofinanciables teniendo en cuenta el importe que se recibe.

### **Submedida 8.6: Inversiones con fines productivos**

Josefa Fernández Fernández, Subdirectora de Recursos Forestales de la Dirección Xeral de Ordenación e Producción Forestal de la Xunta de Galicia, expuso con detalle las características de esta submedida en el PDR de Galicia, como ejemplo de la minuciosa labor que la administración debe llevar a cabo para poner en marcha estas medidas.

Señaló además que la ayuda podrá financiar el 40% de la inversión subvencionable con una participación FEADER del 75%.

Y que los beneficiarios de estas medidas abarcan todo el amplio espectro de la titularidad de la propiedad forestal en Galicia: titulares forestales públicos y privados, agrupaciones de propietarios constituyentes de montes de socios, sociedades de fomento forestal (SOFOR), mancomunidades y comunidades de montes vecinales en mano común, y los ayuntamientos y las entidades locales menores titulares de montes, e incluyen también a las microempresas o pequeñas o medianas empresa (PYME).

Se detallaron las numerosos tipos de inversiones objeto de las ayudas, integradas en tres grupos: Inversiones destinadas a incrementar el valor económico de los bosques (como tratamientos selvícolas productivos o inversiones en pequeños viveros a pie de monte); inversiones en tecnologías forestales, procesado, movilización y comercialización de productos (como inversiones en maquinaria forestal o inversiones de apoyo a la constitución y puesta en marcha de asociaciones y sociedades de gestión forestal cuyos fines sean realizar actividades de comercialización y/o gestión forestal en común), e inversiones para fines energéticos (con dos líneas de ayuda: aprovechamientos y transformación) y otros productos secundarios (miel, setas, castañas, etc.) a pequeña escala. En cuanto al apoyo a la industria forestal señaló las limitaciones impuestas desde el Reglamento FEADER y la Comisión Europea, como son la limitación a operaciones previas a la transformación de productos finales, la condición de PYME y el máximo de 10.000 m<sup>3</sup> /año de madera en rollo procesada.

Josefa Fernández indica además que también podrán ser objeto de subvención los servicios externos de diagnóstico para implantación de planes de mejora de gestión empresarial

### **Medidas forestales de los PDR en propiedad forestal privada**

El Presidente de la Confederación de Organizaciones de Selvicultores de España (COSE), Francisco Carreño Sandoval, aportó su visión sobre las medidas forestales en la propiedad forestal privada, destacando la importancia del movimiento asociativo para facilitar el acceso a las ayudas de los pequeños propietarios, que son mayoría en el sector forestal y para fomentar, animar, y convencerles de la necesidad de realizar una gestión forestal sostenible. Además de los aspectos ambientales de la gestión forestal, la actividad económica derivada tiene importancia en la fijación de población en territorios frágiles por su repercusión en el empleo rural.

Consideró además que las medidas forestales, van tomando más cuerpo en la programación de desarrollo rural, y destacó algunos aspectos en los que es necesario avanzar como la simplificación administrativa, la evaluación de los resultados de las actuaciones y su repercusión en el medio rural, o la mejora del balance de las inversiones entre la propiedad forestal pública y privada. También señaló la necesidad de una cierta homogeneidad en la aplicación de medidas entre los distintos PDR autonómicos y la necesidad de que las ayudas consideren la posibilidad de anticipos, imprescindibles para que muchos propietarios particulares puedan ejecutar actuaciones.

Otras propuestas o reflexiones fueron la creación de una red para compartir experiencias de la aplicación en los distintos territorios, la mayor facilidad y agilidad que supone la unidad de gestión entre los distintos organismos relacionados con las ayudas (autoridades de gestión y organismos pagadores) y la incorporación del asesoramiento a los propietarios forestales.

### **Implicaciones ambientales de las medidas forestales en los PDR**

Celsa Peiteado, del Programa de Bosques de WWF España, introdujo su exposición con un breve repaso de los principales problemas de la superficie forestal en España: poca superficie forestal arbolada, serios problemas de erosión, poca regeneración natural, fragmentación, ausencia de gestión forestal y abandono del zonas rurales y, a pesar de la disminución del número de incendios y de superficie quemada, un incremento de la superficie forestal afectada por grandes incendios forestales.

Expuso el punto de vista de WWF que considera que la inversión prevista, cerca de 1.245 millones de euros, supone una gran oportunidad que no podemos desaprovechar para mejorar la situación de las superficies forestales desde los tres ámbitos: ambiental, social y económico.

Indicó además que las medidas forestales en los PDR constituyen un paquete de medidas coherente, al menos en el nivel teórico e hizo un análisis de cada medida, señalando las limitaciones que WWF considera suponen un obstáculo para avanzar, entre ellas, la ausencia de planificación territorial en la aplicación de la medida de reforestación, incoherencia entre políticas (como la relativo a la penalización de la superficie de pastos arbustivos y arbóreos en el coeficiente de admisibilidad de pastos para las ayudas del primer pilar), priorización de inversiones en prevención pasiva (infraestructuras de extinción) frente a medidas de prevención activa en la medida 8.3.

Señaló también, que hay medidas muy bien diseñadas, pero escasamente programadas y con poco presupuesto, como la medida 15, desaprovechando la oportunidad que ofrece FEADER para promover el principio de “quien conserva, recibe”.

Finalmente reflexionó sobre la dificultad para realizar el seguimiento de las inversiones y la evaluación de la eficiencia del uso de recursos públicos, a pesar de los numerosos mecanismos de seguimiento establecidos, solicitando información agregada de los 17 programas de desarrollo rural, con el objetivo de facilitar el análisis de lo que está pasando y los problemas que se producen en las distintas CC.AA.

## Respuesta a preguntas sobre las exposiciones de la mañana y mesa coloquio

Los asistentes formularon por escrito sus preguntas dirigidas a los ponentes de la mañana, realizándose una selección para tocar el mayor número de temas posible y evitar que en el limitado tiempo disponible, la discusión derivara sólo hacia algunos aspectos parciales. La totalidad de las preguntas formuladas puede consultarse en un documento aparte.

Buena parte de las preguntas se centraron en aspectos técnicos de la implementación o gestión de las medidas, especialmente en las submedidas 8.2 sistemas agroforestales, 8.3 prevención de incendios y 8.6 inversiones con finalidad productiva. Igualmente hubo interés en que los representantes de las administraciones públicas dieran su visión sobre la tramitación administrativa de las ayudas, la forma de elaboración de la normativa y los PDR y las posibilidades de participación pública y la distribución de presupuesto entre ayudas a particulares y financiación de actuaciones públicas.

Posteriormente, hubo un coloquio con turno libre de palabra, en el que se prologaron las reflexiones y el diálogo sobre los temas anteriores.

## Conclusiones

Como resultado de la jornada, se esbozaron unas conclusiones preliminares, a las que los asistentes pudieron expresar su opinión y finalmente fueron redactadas de manera consensuada entre los ponentes y la coordinación del taller, con el siguiente contenido:

- **Se constata la necesidad de una simplificación de todo el proceso relacionado con el FEADER.** La complejidad en la elaboración de los PDR, la ardua tramitación de las convocatorias, los varios controles posteriores y demás procedimientos derivados de exigencias europeas y nacionales, constituyen obstáculos tanto para las administraciones como para los beneficiarios, que a veces conducen al desánimo y la desconfianza en el sistema de ayudas FEADER.
- El apoyo por FEADER a propietarios e iniciativas privadas, es fundamental para fomentar actuaciones en favor del medio forestal y rural que de otra forma resultarían muy complicadas. Al mismo tiempo, se identifica FEADER como una fuente de financiación muy adecuada para iniciativas públicas de gestión y conservación forestal con un claro interés público. **Resulta necesario que los PDR encuentren fórmulas de equilibrio para atender la necesaria actividad pública sin desatender las iniciativas privadas,** igualmente necesarias y útiles desde el punto de vista de los bienes y servicios que proporcionan.
- El análisis de distintas medidas forestales recogidas por los PDR, pone de manifiesto una variedad de soluciones técnicas para distintos aspectos. Igualmente, se comprueba que en los distintos contextos donde se aplican los diferentes PDR, surgen problemas y cuestiones también muy variadas. La existencia de elementos comunes, tanto en los problemas como en las posibles soluciones a plantear, dispersos en los distintos PDR, hace que **el compartir información entre programas, se identifique como una herramienta especialmente útil para el desarrollo y aplicación de las medidas en los próximos años.** La cobertura que ofrece la Red Rural Nacional en este sentido puede ser idónea.

- Desde la sociedad civil se constata una carencia de información abierta al público sobre el desarrollo y ejecución del conjunto de los PDR, que en general no se cubre de manera satisfactoria a través de los Comités de Seguimiento. **Se echa en falta un mecanismo de seguimiento público de la ejecución de los programas, tanto financiera como a través de otros indicadores**, el cual facilitaría realizar aportaciones y comentarios constructivos desde las distintas organizaciones interesadas.
- La superficie forestal ocupa una parte importante del medio rural y es especialmente significativa en algunas de las comarcas más despobladas y con mayores dificultades para sus habitantes. En estos territorios más frágiles dentro del mundo rural, donde el carácter forestal es especialmente acentuado, **existe un reto para los PDR, aplicando medidas que permitan obtener de los montes recursos que redunden en el bienestar de la población y su fijación**, en forma de empleos y riqueza económica a nivel local.
- España es uno de los estados en los que la Red Ecológica Europea Natura 2000 tiene una mayor implantación, abarcando casi un tercio del territorio nacional. En lo que a la superficie forestal se refiere, más de 40% está incluido en Natura 2000, de modo que debe ser un elemento a tener en cuenta a la hora de diseñar y aplicar las medidas forestales en los distintos programas. **La forma en la que los PDR pueden colaborar a la conservación de Natura 2000, es todavía una cuestión que necesita mayor desarrollo**, sobre la que habrá que seguir trabajando compartiendo información y experiencias.
- Aunque **existe acuerdo en la capacidad del FEADER como activador de iniciativas en el medio forestal, también se constatan dificultades para su ajuste pleno a la realidad forestal mediterránea**. La experiencia demuestra que en algunos casos, resulta complicado encajar en la redacción de los artículos del Reglamento (UE) 1305/2013 determinadas actuaciones que, sin embargo, coinciden plenamente con los objetivos del mismo Reglamento. El caso del apoyo a los sistemas agroforestales y su aplicación real a las dehesas es un ejemplo ilustrativo.