

La financiación europea de la prevención de incendios forestales

Aprovechando este número dedicado al Green Deal de la Comisión Europea, suspendemos el repaso a los distintos aspectos del fuego forestal y los incendios para reflexionar sobre el papel que la financiación europea tiene en la prevención de incendios forestales, y cómo puede influir en el futuro el *Green Deal* sobre ella.

Los distintos fondos europeos han sido una fuente de financiación importante para España desde nuestro ingreso en la CEE a mediados de la década de 1980. La modernización de infraestructuras, la transformación del sector agrícola o el apoyo a la formación para el empleo son algunas de las diversas cuestiones para las que el apoyo de Europa ha supuesto y supone un soporte fundamental en nuestro país. Aunque en mucha menor medida que en otros sectores, la actividad forestal no es ajena a esta situación. Desde el FEDER se han financiado forestaciones y tratamientos selvícolas, generalmente vinculados con la restauración hidrológica, aunque es cierto que van en disminución y suponen una parte menor de estos programas ope-

rativos. La prevención de incendios de forma estricta viene siendo recogida desde hace décadas primero por FEOGA - Orientación y después por FEADER. De esta manera puede decirse que la prevención queda recogida como un elemento marginal (pues no puede calificarse de principal) dentro de los fondos agrícolas.

A nivel europeo se asigna una cantidad FEADER a cada Estado miembro de la UE para cada período de financiación; actualmente nos encontramos en el 2014-2020, para el cual a España le corresponden más de 8.297 millones de euros. A su vez, en España la cantidad nacional se reparte por programas de desarrollo rural (PDR), diecisiete autonómicos y uno nacional. A este dinero FEADER que cofinancia los programas se debe añadir un porcentaje de dinero nacional, que en los programas regionales es mayoritariamente de procedencia autonómica, con una participación menor del Estado. El porcentaje máximo de cofinanciación de FEADER es variable según el nivel de desarrollo de la región y la medida de que se trate, encontrándose entre el 85 % y el 53 %.

Jorge Rodríguez López
*Ingeniero Técnico Forestal y
Licenciado en Ciencias Ambientales*



El reglamento que regula FEADER (Reglamento UE 1305/2013) define una serie de medidas y submedidas, la mayor parte centradas en el sector agrícola, otras abiertas tanto al sector agrícola como el forestal (formación y asesoramiento de propietarios, creación de agrupaciones de productores, inversiones en infraestructuras...) y algunas exclusivas para el sector forestal. Cada administración responsable de un programa decide cuáles incluir y cuánto presupuesto dedicar a cada una para conseguir los objetivos que definen la estrategia del PDR.

Dentro del Reglamento se establecen condiciones muy generales para cada uno de los distintos tipos de intervenciones forestales, las llamadas submedidas, que componen la medida forestal. Una de estas submedidas es la "prevención de daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes". A estas condiciones genéricas España les añade una serie de elementos comunes recogidos en el Marco Nacional de Desarrollo Rural, que deben ser respetados por cada PDR. El Marco no trata de imponer limitaciones, sino de armonizar cuestiones como los requisitos para que un documento sea considerado equivalente a un plan de gestión forestal, o la recopilación de la información de los trabajos realizados. A partir de aquí, cada administración diseña su programa, decidiendo si incluye la medida forestal, cuánto dinero destina a esta medida y cuáles de las submedidas serán las elegidas. Actualmente los dieciocho programas españoles incluyen la medida forestal, siendo la prevención de daños la única submedida que todos coinciden en programar, lo que ya da una idea de su importancia. Cada administración desarrolla una serie de detalles que pueden ser muy diferentes de un programa a otro, como por ejemplo si el programa financiará actuaciones llevadas a cabo por la administración o si estará abierto a la concesión de ayudas a particulares que lo soliciten, los tipos de actuaciones, las condiciones para que estas actuaciones puedan ser financiadas, la cuantía máxima en el caso de ayudas a particulares, etc. Una vez que el programa está diseñado la Comisión Europea tiene la última palabra, y puede hacer observaciones y solicitar modificaciones antes de dar su conformidad. En el proceso de negociación para la aprobación de cada PDR las medidas forestales no suelen ser una de las cuestiones de mayor peso, por lo que no es extraño que algo permitido en un programa resulte vetado en otro. En definitiva, de la expresión inicial genérica de apoyo por FEADER a la prevención de incendios se puede llegar finalmente a una realidad muy distinta en cada territorio, sobre el cuánto supone y el cómo se produce ese apoyo.

La submedida de prevención de incendios suele incluir una serie de actuaciones clásicas, incluidas en mayor o menor medida por casi todos los PDR, como fajas y áreas cortafuegos, tratamientos selvícolas preventivos o infraestructuras preventivas en sentido amplio (red viaria, puntos de vigilancia, comunicaciones, puntos de agua, bases para medios aéreos





y terrestres, etc.). Otro tipo de actuaciones, como la sensibilización o el empleo del ganado con fines preventivos, son menos frecuentes y solo se incluyen en algunos programas. Un caso discutido con frecuencia es la admisibilidad por FEADER de la adquisición de vehículos y maquinaria. Las inversiones en equipos como pueden ser bulldozer, que tienen aplicación en labores de prevención pero que pueden ser destinados también a operaciones de extinción, son vetados por el reglamento y la Comisión, cuyo criterio no permite el apoyo por FEADER a la extinción.

El alcance de estas actuaciones de prevención es limitado, restringiéndose a las zonas de mayor riesgo, y centrándose en intervenciones facilitadoras de la extinción, debido a lo limitado de los recursos disponibles y a la imposibilidad física de alcanzar todo el territorio. Los necesarios cambios en el paisaje, que reduzcan la continuidad y la carga de combustibles a escalas comarcales y no sólo al nivel del monte que recibe tratamientos, deben afrontarse por actuaciones que vayan más allá del actual enfoque de la prevención. Es de sobra conocido que el aprovechamiento de los montes es una vía sencilla y económica de controlar los combustibles forestales. Sin embargo, tanto el reglamento FEADER como la Comisión Europea ponen limitaciones a las inversiones con finalidad productiva, de modo que el apoyo a las industrias forestales que generen demanda de productos se ciñe a la primera transformación y a pequeña escala. Por otro lado, se han restringido los pagos directos de la PAC a la ganadería en los montes, a través del llamado coeficiente de admisibilidad de pastos, que excluye buena parte de las superficies forestales con cobertura arbolada o de matorral, lo que hace que los ganaderos que pastan en los montes a la larga necesiten buscar otros terrenos donde puedan recibir sus ayudas, o bien renuncien a su actividad, al verse penalizados frente a otro tipo de ganadería. De esta manera, el apoyo de los fondos europeos a la prevención se queda en lo urgente, como cortafuegos y puntos de agua, y desatiende lo necesario.

Para el próximo período de financiación 2021-2027 cambiarán las formas, al existir un único plan estratégico nacional frente a los dieciocho PDR actuales. Aunque cada comunidad autónoma seguirá decidiendo cuáles son las actuaciones que elige para su territorio, y cuánto dinero destina a ellas, es posible que la articulación de las medidas en un único documento pueda resultar en una mayor coherencia entre las distintas regiones. Un cambio que puede ser relevante es la ausencia en el nuevo reglamento de la definición de medidas concretas y condiciones para las mismas. De este modo, existe una mayor flexibilidad para las actuaciones forestales, y será cada Estado el que defina sus límites, siempre sometido a la posterior aprobación de la Comisión. Aquí se presenta una oportunidad si las administraciones autonómicas y estatal, de manera conjunta, se deciden por un plan estratégico que impulse los aprovechamientos o bien que continúe el actual modelo de prevención. Igualmente, el peso cuantitativo de las medidas forestales en el total del presupuesto FEADER dependerá de las decisiones que las administraciones españolas tomen. Es importante remarcar que el desarrollo rural no es sólo agricultura, y que el papel de lo forestal en algunas de las comarcas más despobladas y deprimidas del país puede ser muy importante para asegurarles un futuro. Por otro lado, si se pretende cumplir con los ambiciosos objetivos del Green Deal, no puede dejarse de lado al sector forestal. Un verdadero cambio hacia la bioeconomía necesita de los aprovechamientos y producciones forestales, que adecuadamente potenciados supondrían el complemento necesario al actual enfoque de la prevención, permitiendo afrontar de una vez el grave problema generado por el cambio paisajístico y climático. El próximo período de financiación europea es una gran oportunidad; veremos hasta donde llegamos.

Para el próximo período de financiación 2021-2027 cambiarán las formas, al existir un único plan estratégico nacional frente a los dieciocho PDR actuales. Aunque cada comunidad autónoma seguirá decidiendo cuáles son las actuaciones que elige para su territorio, y cuánto dinero destina a ellas, es posible que la articulación de las medidas en un único documento pueda resultar en una mayor coherencia entre las distintas regiones.

¹ FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

² FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. Desaparecido y sustituido a partir de 2007 por FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria) y FEADER.

³ FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.