

Informe Especial

¿Se han gestionado adecuadamente las ayudas de la UE destinadas a la prevención y reparación de los daños causados por incendios y catástrofes naturales en los bosques?



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015

ISBN 978-92-872-1570-3
doi:10.2865/909505

© Unión Europea, 2015
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**¿Se han gestionado adecuadamente las ayudas de la UE destinadas a la prevención y reparación de los daños causados por incendios y catástrofes naturales en los bosques?**

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

Apartados

Siglas, acrónimos y glosario

I – IX **Resumen**

1 – 16 **Introducción**

1 – 2 **Función protectora de los bosques**

3 – 7 **Incendios y catástrofes naturales**

4 – 5 **Incendios**

6 – 7 **Otros tipos de catástrofes**

8 – 10 **La política de desarrollo rural: instrumento clave para la protección de los bosques de la UE**

11 – 16 **Las ayudas al desarrollo rural para la recuperación del potencial forestal y la implantación de medidas preventivas (medida 226)**

17 – 20 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

21 – 74 **Observaciones**

21 – 42 **Parte I — Las acciones preventivas no estaban suficientemente orientadas**

22 – 29 **La Comisión no disponía de una visión completa de las necesidades al aprobar los programas de desarrollo rural**

30 – 35 **Deficiencias en el proceso de selección de los Estados miembros**

36 – 42 **La financiación no estaba en consonancia con los riesgos y las necesidades identificados**

43 – 54 **Parte II — Se constató que algunas de las acciones no eran apropiadas para lograr los objetivos de la medida**

43 **Por su naturaleza, las acciones auditadas generalmente contribuyeron a los objetivos de la medida 226, sin embargo...**

44 – 47 **... la ayuda se concedió para algunas medidas forestales que no estaban vinculadas a catástrofes naturales**

48 – 49 **No pudieron verificarse los principales requisitos de subvencionabilidad de algunos tipos de operaciones ejecutadas**

50 – 52 **Se concedieron ayudas para caminos forestales en los que no se habían demostrado beneficios concretos para la prevención de incendios...**

53 – 54 **... y que podrían tener efectos colaterales perjudiciales para el medio ambiente sin tener en cuenta debidamente las condiciones locales**

55 – 64	Parte III — No se garantizó adecuadamente la relación coste-eficacia de las acciones financiadas
55 – 60	No siempre se demostró la moderación de los costes
61 – 64	Situaciones específicas que presentan un riesgo de ayuda pública excesiva
65 – 74	Parte IV — Los instrumentos de supervisión no permiten a la Comisión ni a los Estados miembros evaluar adecuadamente la eficiencia y eficacia de la medida
66 – 67	Instrumentos de supervisión disponibles
68 – 70	Indicadores insuficientes para medir la consecución de los objetivos
71 – 72	Utilidad limitada de las evaluaciones intermedias
73 – 74	No se midió adecuadamente la eficacia de las medidas preventivas
75 – 81	Conclusiones y recomendaciones
	Anexo I — Asignación de recursos financieros a la medida 226
	Anexo II — Lista de operaciones examinadas
	Respuestas de la Comisión

Bosque: Tierras con una extensión superior a 0,5 hectáreas, con árboles de una altura superior a 5 metros y una cubierta de copas superior al 10 %, o árboles que puedan alcanzar estos límites mínimos *in situ*. El término no incluye las tierras sometidas a un uso predominantemente agrícola o urbano¹.

Catástrofe natural: Un suceso natural de índole biótica o abiótica que ocasiona trastornos importantes en las estructuras silvícolas, y que acaba generando daños económicos o medioambientales importantes.

EFFIS: Sistema europeo de información sobre incendios forestales. Se trata de una base de datos creada por la Comisión que contiene información pertinente para supervisar la existencia e impacto de los incendios forestales en la UE. Los datos sirven para elaborar un informe anual sobre los incendios forestales en Europa y en los países vecinos.

Eje: Grupo coherente de medidas con objetivos específicos que contribuyen a uno o varios objetivos de la ayuda al desarrollo rural. Durante el período 2007-2013, la medida 226 formaba parte del eje 2, que tiene como finalidad la mejora del medio ambiente y el medio rural.

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. El Feader es el principal instrumento financiero de la política de desarrollo rural y, junto con el FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía), constituye uno de los dos instrumentos financieros de la política agrícola común.

MCSE: Marco común de seguimiento y evaluación.

Medida: Unidad básica de gestión de un programa, consistente en una serie de operaciones similares financiadas a través de un presupuesto definido con precisión.

Medida 226: Ayudas del Feader para la recuperación del potencial forestal y la implantación de medidas preventivas².

Necesidad: Una oportunidad o dificultad pertinentes para los grupos o regiones afectados, que se pretende satisfacer mediante la intervención pública.

Operación: Proyecto seleccionado en función de unos criterios y ejecutado por el beneficiario, incluidas varias acciones vinculadas a los objetivos de la ayuda.

Otras superficies boscosas: Tierras con una extensión superior a 0,5 hectáreas no clasificadas como bosques y con una cubierta de copas del 5 al 10 %, o una cubierta de árboles, arbustos y matas superior al 10 %. No incluyen las tierras sometidas a un uso predominantemente agrícola o urbano.

1 Artículo 30 del Reglamento (CE) nº 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

2 Artículo 48 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

PDR: Programa de desarrollo rural. Documento elaborado por un Estado miembro o región, y aprobado por la Comisión, para planificar la ejecución de la política de desarrollo rural.

UE: Unión Europea

I Los bosques europeos están amenazados por los incendios, que pueden ser de carácter intencionado o estar ocasionados por negligencias, o bien también por catástrofes naturales como desastres de tipo abiótico (por ejemplo, tormentas de viento, sequías, inundaciones, aludes, etc.) y biótico (plagas, enfermedades).

II El Tribunal examinó si el apoyo del Feader a la recuperación del potencial forestal de los bosques dañados por catástrofes naturales e incendios y a la introducción de medidas preventivas («medida 226») se había gestionado adecuadamente y había logrado los resultados previstos con arreglo a principios de coste-eficacia. Esta medida se implantó durante el período de programación 2007-2013, en el marco del eje 2, que preveía la utilización sostenible de las tierras forestales como una forma de mejorar el medio ambiente y el medio rural de la UE. Al final de 2012 la ayuda total del Feader programada para la medida 226 ascendió a 1 550 millones de euros durante el período 2007-2013.

III La fiscalización del Tribunal abarcó la Comisión y varios Estados miembros seleccionados [Austria, Francia (Aquitania), Italia (Basilicata), España (Andalucía) y Eslovaquia]. Estos Estados miembros representan conjuntamente más del 85 % del gasto total declarado a 31 de diciembre de 2012. La mayor parte de la ayuda (80 %) se destinaba a acciones preventivas, principalmente contra incendios.

IV El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la ayuda no estaba suficientemente bien gestionada y que la Comisión y los Estados miembros no pueden demostrar que los resultados previstos se hubieran conseguido con arreglo a principios de coste-eficacia.

V Las acciones preventivas no estaban suficientemente orientadas. El Tribunal observó que aunque la medida 226 se aplica a los bosques con un riesgo medio o elevado de incendio, no existen definiciones ni criterios comunes a escala europea que permitan identificarlos. Los procedimientos de selección en los Estados miembros eran deficientes en diferentes aspectos, ya que carecían de criterios de selección explícitos o de una evaluación eficaz de las acciones propuestas o desatendían algunos ámbitos de riesgo. En la fase de selección no se concedió suficiente prioridad a los objetivos medioambientales, que a veces no fueron atendidos durante la ejecución.

VI La fiscalización puso de manifiesto la existencia de acciones que no eran apropiadas para lograr los objetivos de la medida. Aunque por su naturaleza muchas de las acciones (creación de cortafuegos, aclareo, despeje de zonas, etc.) cofinanciadas examinadas contribuían por lo general a los objetivos de la ayuda, el Tribunal halló casos en que no estaban relacionadas con catástrofes naturales o incendios, sino que habían sido motivadas por otros objetivos económicos o medioambientales. En algunos tipos de operaciones ejecutadas no fue posible verificar la aplicación de requisitos de subvencionabilidad fundamentales debido a la falta de documentación. El Tribunal observó asimismo casos de caminos forestales utilizados para la explotación económica de los bosques en los que no pudo demostrarse el beneficio concreto de la prevención de incendios. La elevada densidad de los caminos trazados también podría tener efectos medioambientales adversos.

VII No se garantizó lo suficiente la relación coste-eficacia de las acciones financiadas. El Tribunal halló casos donde el límite máximo de ayuda pública se había modificado frecuentemente sin justificación, donde los costes estándares en una región eran significativamente superiores a los de otra para acciones similares y donde se daba prioridad al trabajo manual en lugar de al empleo de maquinaria, lo que incrementaba dichos costes. También se produjeron situaciones que presentaban el riesgo de concesión de ayuda pública excesiva por haberse seleccionado proyectos ya finalizados, o en las que los beneficiarios podían financiar operaciones por su cuenta o en las que la ayuda se destinaba a parcelas agrícolas.

VIII

Por último, los instrumentos de supervisión implantados no permitían a la Comisión ni a los Estados miembros evaluar adecuadamente la eficiencia y eficacia de la medida. En particular, los indicadores de resultados acordados en el MCSE eran insuficientes y las evaluaciones disponibles tenían una utilidad limitada. No fue posible extraer conclusiones sobre la eficacia de las medidas preventivas, al no haberse medido. Es probable que las insuficiencias detectadas persistan durante el período 2014-2020, ya que los instrumentos de supervisión recientemente propuestos no han permitido mejorar el marco de supervisión de esta ayuda específica.

IX

A la vista de las conclusiones anteriores y teniendo en cuenta que la ayuda fiscalizada se mantiene durante el período de programación 2014-2020, el Tribunal recomienda que:

— Los Estados miembros:

- a) seleccionen las medidas preventivas a partir de criterios explícitos que se ajusten a las necesidades, tras un proceso de evaluación pormenorizado y documentado;
 - b) refuercen el impacto en la protección del medio ambiente de la ayuda al conceder prioridad a las acciones llevadas a cabo en los bosques de mayor valor medioambiental, como las zonas forestales Natura 2000;
 - c) garanticen que la ayuda solo se destine a acciones vinculadas a catástrofes naturales o a incendios;
 - d) establezcan un sistema de control que pueda garantizar una verificación eficaz del cumplimiento de los requisitos que rigen la concesión de la ayuda, y la conservación de documentos o datos apropiados;
 - e) presten mayor atención a consideraciones medioambientales relacionadas con las acciones financiadas, en particular mediante el establecimiento de salvaguardias idóneas para evitar efectos medioambientales contrarios;
 - f) garanticen la moderación de los costes estándares fijados para las acciones financiadas;
 - g) justifiquen el límite máximo de la ayuda, y cualquier cambio en esta, sobre la base de los costes normalmente contraídos por los beneficiarios;
 - h) exijan a los beneficiarios que demuestren claramente su necesidad de recibir una ayuda con arreglo a la medida 226;
 - i) informen sobre los efectos de las acciones llevadas a cabo en términos de reducción del número de incendios o catástrofes naturales, y de la zona que ha sufrido daños.
- La Comisión:
- a) verifique, durante la aprobación de los programas de desarrollo rural de los Estados miembros para el período 2014-2020, que las necesidades de acciones de prevención en las zonas forestales en las que se prevén ayudas públicas están suficientemente descritas y justificadas;
 - b) defina criterios básicos comunes para diferenciar las zonas forestales clasificadas como de bajo, medio y alto riesgo de incendio;
 - c) compruebe que los Estados miembros han establecido un sistema de control adecuado;
 - d) clarifique los requisitos aplicables a las acciones que se van a financiar con cargo a la medida 226 para garantizar que contribuyen de manera significativa a la prevención de incendios y de catástrofes naturales, en particular cuando forman parte de una actividad económica rentable y, como tales, también podrían ser financiadas en el marco del eje 1;
 - e) mejore su supervisión de la medida para asegurarse de que los Estados miembros la ejecutan conforme a objetivos específicos definidos.

Función protectora de los bosques

01

En la UE, la superficie total de los bosques y otras superficies boscosas ocupa alrededor de 180 millones de hectáreas, lo que representa aproximadamente el 42,4 % de la superficie terrestre total de la UE y supera la superficie terrestre utilizada con fines agrícolas (aproximadamente 174 millones de hectáreas)³. Los bosques se caracterizan por ser multifuncionales, ya que cumplen fines económicos, sociales y medioambientales. Su importancia socioeconómica es notable: la producción y transformación de la madera contribuye al desarrollo rural y proporciona millones de puestos de trabajo, a menudo en empresas rurales medianas y pequeñas⁴.

02

Durante varias décadas se ha prestado mayor atención a las funciones medioambientales de los bosques, principalmente con relación a la protección de la biodiversidad y, más recientemente, en el contexto del cambio climático. Los bosques desempeñan una importante función protectora⁵:

a) *Los bosques protegen los asentamientos y las infraestructuras.* Muchas zonas montañosas de Europa serían inhabitables sin bosques que impidan que los corrimientos de tierras, las corrientes de lodo, los desprendimientos de rocas y los aludes causen daños o destrucción a carreteras, vías férreas, zonas cultivadas e incluso asentamientos enteros.

b) *Los bosques protegen el suelo.* Las zonas forestales desempeñan una función importante para preservar los paisajes y la fertilidad del suelo. Los bosques previenen la erosión del suelo y la desertificación, especialmente en las zonas montañosas o semiáridas, principalmente al limitar la escorrentía y frenar la velocidad del viento.

c) *Los bosques regulan los suministros de agua dulce.* Los bosques desempeñan un papel fundamental en el almacenamiento, depuración y liberación de agua a las masas de agua superficiales y a los acuíferos subterráneos. Su función de depuración consiste en descomponer o absorber la mayor parte de los contaminantes atmosféricos arrastrados por la lluvia.

d) *Los bosques protegen la biodiversidad.* Los bosques son un componente fundamental de la naturaleza europea y albergan el mayor número de vertebrados del continente. Miles de especies de insectos e invertebrados, así como gran número de especies vegetales, están confinadas en hábitats forestales.

e) *Los bosques son sumideros de carbono.* Los bosques son un eslabón fundamental en el ciclo global del carbono por su capacidad de absorber el CO₂ de la atmósfera y almacenarlo en su biomasa y su suelo.

3 *Agriculture, forestry and fishery statistics* (Estadísticas sobre agricultura, silvicultura y pesca), *Eurostat Pocketbooks*, 2013. Salvo que se indique lo contrario, el término «bosque» también se refiere en el presente informe especial a otras superficies boscosas.

4 COM(2013) 659 final de 20 de septiembre de 2013: «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal».

5 COM(2010) 66 final de 1 de marzo de 2010: «Libro verde sobre protección de los bosques e información forestal en la UE: preparación de los bosques al cambio climático».

Incendios y catástrofes naturales

03

Los bosques europeos están amenazados por los incendios, que pueden ser de carácter intencionado o estar ocasionados por negligencias, o también por catástrofes naturales como desastres de tipo abiótico (por ejemplo, tormentas de viento, sequías, inundaciones, aludes, etc.) y biótico (plagas, enfermedades).

Incendios

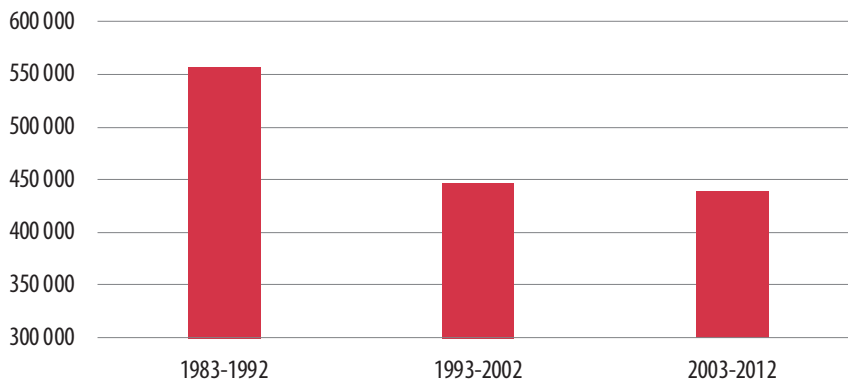
04

Durante el período 1983-2012 los incendios provocaron la calcinación de un promedio anual de 480 000 hectáreas⁶ de superficie forestal en la UE. Este promedio de superficie quemada fue notablemente superior durante el período 1983-1992 que en las décadas siguientes, durante las cuales la mejora de los medios de extinción de incendios forestales de los Estados miembros desempeñaron un papel importante (véase el **gráfico 1**)⁷.

- 6 Estadísticas del EFFIS sobre las superficies quemadas durante el período 1980-2012. El valor medio se basa en información procedente de veinte Estados miembros de la UE. No se dispone de información para Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, el Reino Unido.
- 7 Informe conjunto del Centro Común de Investigación (JRC) y de la Dirección General de Medio Ambiente, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*, 2012. Los datos estadísticos comunicados abarcan a diecinueve Estados miembros. Los datos se refieren al período 1980-2012 para los Estados miembros meridionales (Grecia, España, Francia, Italia y Portugal). En el resto de países (Bulgaria, República Checa, Alemania, Estonia, Chipre, Letonia, Hungría, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia y Suecia) los datos se comunicaron con respecto al período 1990-2012.

Gráfico 1

Promedio anual de superficie quemada (hectáreas) de 1983 a 2012



Fuente: Informe conjunto del Centro Común de Investigación (JRC) y de la Dirección General de Medio Ambiente, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*, 2012.

05

Más del 95 % de los incendios son causados por los seres humanos, ya sea deliberadamente o por negligencia (por ejemplo, los incendios asociados a prácticas agrícolas, como la quema de paja o matorrales, la quema de restos vegetales o la renovación de pastos, los cigarrillos). Aproximadamente el 85 % de la superficie total calcinada por incendios forestales está situada en la región mediterránea y Portugal. Varios incendios forestales provocaron que ardieran grandes superficies en Portugal en 2003 y 2005, en Grecia en 2007 y en España en 2006. Los bosques gravemente afectados se enfrentan al importante problema de recuperar las condiciones anteriores al incendio, en particular las referentes a la biodiversidad. El impacto medioambiental de los incendios forestales no se limita a la pérdida de biodiversidad y a la degradación de los ecosistemas, sino que también generan emisiones de gases y partículas (incluido el CO₂) en la atmósfera, la salida de los nutrientes minerales, la destrucción de la capa orgánica del suelo y cambios en los índices de infiltración de agua en el suelo, que hacen que las zonas quemadas sean proclives a la erosión, la pérdida de suelo y los corrimientos de tierras. Los incendios forestales recurrentes, combinados con períodos de sequía, pueden además conducir a la desertificación⁸.

Otros tipos de catástrofes

06

Durante el período comprendido entre 1950 y 2009 los temporales de viento en Europa fueron especialmente dañinos. Las pérdidas por esta causa sobrepasaron el 50 % de todos los daños de tipo abiótico que afectan a los bosques⁹. Los temporales más destructores en el último período se produjeron en 1999, 2005, 2007 y 2009. Los de 1999 («Lothar» y «Martin») ocasionaron las mayores catástrofes en Francia y Europa Central con casi 200 millones

de m³ de madera dañada. En enero de 2005, el temporal «Gudrun» arrasó el sur de Suecia y dañó 66 millones de m³ de madera (prácticamente el equivalente a un año de cortas en Suecia). En enero de 2007, el temporal «Kyrill» causó graves daños en Europa Central, incluidas pérdidas forestales de 45 millones de m³ (de los cuales 16 millones de m³ en Alemania) de árboles en pie. En enero de 2009 el temporal «Klaus» destruyó inmensas superficies de plantaciones forestales en Francia (37 millones de m³, principalmente pinos marítimos), España e Italia¹⁰. Los impactos negativos no son solo medioambientales, sino también sociales (muertes) y económicos (descenso del precio de la madera) derivados de la comercialización de enormes cantidades de árboles caídos¹¹.

07

Sequías más frecuentes y graves afectan a amplias zonas de Europa, lo que provoca la escasez de agua y una mayor presión sobre los recursos hídricos. Por otra parte, en Europa se produjeron varias inundaciones graves en los últimos años. Este tipo de catástrofes también perjudica a los bosques, aunque en menor medida que los incendios, los temporales y los agentes bióticos, como los insectos (por ejemplo, los barrenillos), las enfermedades o la vida silvestre, y el pastoreo no controlado¹².

- 8 Informe de la AEMA nº 3/2008: «European forests – ecosystem conditions and sustainable use» (Bosques europeos, condiciones de los ecosistemas y uso sostenible), p. 51.
- 9 COM(2010) 66 final, p. 12; Informe técnico de la AEMA nº 13/2010: «Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe» (Planificación del impacto de los peligros naturales y los accidentes tecnológicos en Europa), p. 25.
- 10 Informe técnico de la AEMA nº 13/2010: «Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe» (Planificación del impacto de los peligros naturales y los accidentes tecnológicos en Europa), pp. 33 a 40. Informe del Instituto Forestal Europeo (IFE) a raíz del «STORMS Workshop on Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration», 1 de julio de 2010, Bruselas, p. 20.
- 11 COM(2010) 66 final, p. 12.
- 12 Informe de la AEMA nº 3/2008: «European forests – Ecosystem conditions and sustainable use» (Bosques europeos, condiciones de los ecosistemas y uso sostenible), pp. 53-54; en 2005, en Suecia, unas 2 900 000 hectáreas sufrieron daños, principalmente de pinos jóvenes (*Pinus sylvestris*), causados por alces que ramoneaban (*Alces alces*); también en el sur de Italia se produjeron daños en casi 500 000 hectáreas debido al pastoreo extensivo del ganado.
- 13 Reglamento (CEE) nº 3529/1986 del Consejo, de 17 de noviembre de 1986, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra los incendios (DO L 326 de 21.11.1986, p. 5), y Reglamento (CEE) nº 2158/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios (DO L 217 de 31.07.1992, p. 3).
- 14 Artículo 30 del Reglamento (CE) nº 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160 de 26.06.1999, p. 80).

La política de desarrollo rural: instrumento clave para la protección de los bosques de la UE

08

La UE lleva mucho tiempo contribuyendo a la protección de los bosques, en particular a la prevención contra incendios. En el período 1986-2002, los bosques de la UE se beneficiaron de varios reglamentos específicos dedicados a la prevención contra incendios forestales¹³ y desde 2000 su protección se inscribe en la política de desarrollo rural¹⁴.

09

La política de desarrollo rural durante el período de programación 2007-2013 se centró en tres objetivos principales¹⁵ que debían alcanzarse gracias a la aplicación de una serie de medidas que se agruparon, para cada objetivo, en «ejes temáticos» financiados con cargo al Feader¹⁶:

- a) aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura (eje 1);
- b) mejorar el medio ambiente y el medio rural (eje 2);
- c) mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica (eje 3).

10

Durante el período 2007-2013, el eje 1¹⁷ cubrió una medida forestal específica (medida 122: «Aumento del valor económico de los bosques») y otras fueron cubiertas por el eje 2¹⁸.

Las ayudas al desarrollo rural para la recuperación del potencial forestal y la implantación de medidas preventivas (medida 226)

11

Durante el período 2007-2013 el apoyo del Feader a la recuperación de los bosques dañados por las catástrofes naturales y los incendios, así como a la implantación de medidas preventivas, se inscribía en el marco de la medida 226 «Recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas» del eje 2. Esta medida se ha incorporado a cincuenta y ocho programas de desarrollo rural (PDR) elaborados por dieciséis Estados miembros¹⁹.

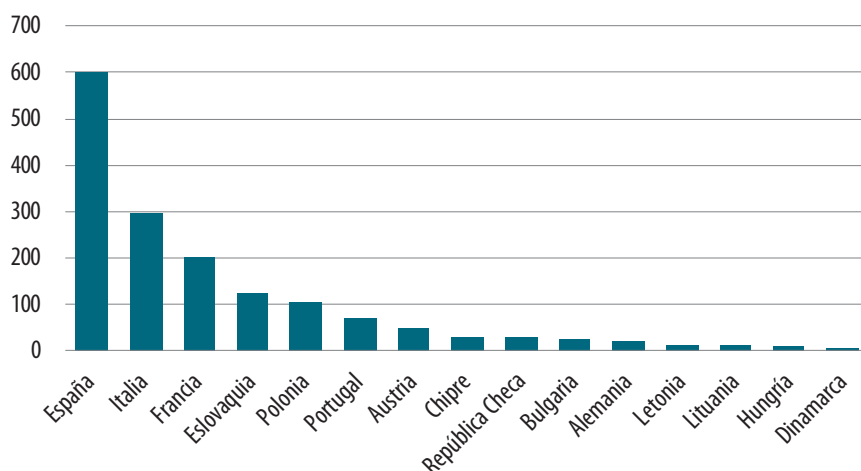
12

Al final de 2012 la ayuda total del Feader programada para las acciones con arreglo a la medida 226 fue de aproximadamente 1 550 millones de euros. La financiación del Feader cubre una parte de la ayuda pública total abonada a los beneficiarios por la administración nacional competente. El porcentaje de cofinanciación del Feader se fija en cada programa de desarrollo rural. La ayuda pública total puede cubrir hasta el 100 % de los gastos subvencionables contraídos por los beneficiarios de la medida.

- 15 Artículo 4 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.
- 16 Durante el período 2014-2020, las medidas dejaron de agruparse en ejes. Durante dicho período, cada medida financiada por el Feader será programada para contribuir al logro de una o varias de las seis «prioridades de la Unión» siguientes [artículo 5 del 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 Feader y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487)]:
 - 1) fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación;
 - 2) mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura;
 - 3) fomentar la organización de la cadena alimentaria y la gestión de riesgos;
 - 4) restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas;
 - 5) promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático;
 - 6) fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico.
- 17 Este medida fue objeto del Informe Especial nº 8/2013 del Tribunal de Cuentas Europeo «Ayudas al aumento del valor económico de los bosques a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural» (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Medidas forestales en el marco del eje 2: medida 221 — Primera forestación de tierras agrícolas; medida 222 — Primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas; medida 223 — Primera forestación de tierras no agrícolas; medida 224 — Ayudas «Natura 2000»; medida 225 — Ayudas en favor del medio forestal; medida 226 — Recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas; medida 227 — Inversiones no productivas.
- 19 Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania (5), Grecia, España (17), Francia (3), Italia (20), Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Austria, Polonia, Portugal (3), Eslovaquia.

Gráfico 2

Ayuda del Feader prevista en el marco de la medida 226 para el período 2007-2013 (millones de euros)



Fuente: Comisión Europea.

20 Artículo 48 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 y artículo 33 del Reglamento (CE) nº 1974/2006.

13

Los pagos del Feader con cargo a la medida ascendían a alrededor de 860 millones de euros a 31.12.2012. La mayor parte de la ayuda (80 %) se destinó a las medidas preventivas, principalmente las actividades de prevención de incendios (en el **anexo I** se proporciona información más detallada sobre la asignación de recursos financieros a la medida 226).

14

La financiación pública se destina tanto a los bosques públicos como privados, ya que en el caso de la medida 226 la normativa de la UE no excluye ningún régimen de propiedad. La ayuda al desarrollo rural para las medidas preventivas contra incendios puede concederse solo para bosques

clasificados de riesgo de incendio forestal alto o medio por los Estados miembros, de acuerdo con sus planes de protección forestal, y puede incluir la creación de infraestructuras de prevención (como vías y pistas forestales, puntos de abastecimiento de agua, zonas despejadas y taladas, y cortafuegos), prácticas forestales preventivas (como el control de la vegetación, el aclareo o la diversificación de la estructura vegetal) y la implantación o mejora de instalaciones fijas de vigilancia de incendios forestales²⁰. En el caso de los cortafuegos forestales, los costes subvencionables podrán comprender, además de los costes de implantación, los ocasionados por las labores posteriores de mantenimiento en la zona en cuestión.

15

Por lo que respecta a las otras acciones preventivas, así como a las acciones destinadas a la recuperación del potencial forestal de los bosques dañados por catástrofes naturales o por incendios, la normativa de la UE exige que estén vinculadas a catástrofes, es decir, al riesgo de catástrofe natural o de incendio o a que estos se produzcan, pero no definen las condiciones subvencionabilidad específicas, como un nivel mínimo de riesgo.

16

La ayuda al desarrollo rural para la «recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas» se desarrolla en el marco de la gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros. Estos últimos elaboran programas de desarrollo rural a escala nacional o regional y, una vez aprobados por la Comisión, se encargan de su ejecución. Se ha definido un «marco común de seguimiento y evaluación», basado en indicadores comunes, informes de ejecución anuales de los Estados miembros y diversos tipos de evaluaciones.

17

El principal objetivo de la fiscalización era evaluar si la medida referente a la ayuda del Feader para la recuperación del potencial forestal y la introducción de medidas preventivas ha sido adecuadamente gestionada, y si la Comisión y los Estados miembros pueden demostrar que la financiación permitirá alcanzar los objetivos previstos con arreglo a principios de coste-eficacia.

18

La fiscalización se centró en las siguientes preguntas:

- a) ¿Ha respondido la ayuda satisfactoriamente a las necesidades de prevención de las catástrofes naturales y los riesgos de incendio?
- b) ¿Fueron apropiadas las operaciones financiadas para alcanzar los objetivos de la medida?
- c) ¿Resultaron rentables las operaciones financiadas?
- d) ¿Son adecuados los instrumentos de supervisión para evaluar la eficiencia y eficacia de la medida?

19

La fiscalización comprendió tanto la Comisión como los Estados miembros seleccionados. En la Comisión, el trabajo de auditoría se centró en la concepción de la medida y en sus actividades de gestión, incluida la aprobación de los programas de desarrollo rural presentados por los Estados miembros y el control de la aplicación de la medida. En los Estados miembros, la fiscalización comprendió visitas a Austria, Francia (Aquitania), Italia (Basilicata), Eslovaquia y España (Andalucía). Estos Estados miembros representaban conjuntamente más del 85 % del gasto total declarado para la medida 226 a 31 de diciembre de 2012.

20

El trabajo de auditoría consistió en un examen de los programas de desarrollo rural, la legislación nacional o regional, y los procedimientos administrativos, así como en entrevistas con las autoridades de gestión competentes de los Estados miembros visitados. Por otra parte, se controlaron sesenta y ocho operaciones financiadas en el marco de la medida 226, cuarenta y cinco de ellas sobre el terreno, para verificar los efectos de los diferentes tipos de acciones subvencionables realizadas en las zonas forestales afectadas (véase el **anexo II** para más detalles).

Parte I — Las acciones preventivas no estaban suficientemente orientadas

21

Para que las acciones preventivas estén bien orientadas²¹:

- o la Comisión debe disponer de una visión de conjunto de las catástrofes naturales y los riesgos de incendio al evaluar los programas de desarrollo rural presentados por los Estados miembros;
- o el proceso de selección en los Estados miembros debe estar en consonancia con las necesidades identificadas en los programas de desarrollo rural;
- o como consecuencia de ello, la financiación debe corresponder a las zonas de riesgo.

La Comisión no disponía de una visión completa de las necesidades al aprobar los programas de desarrollo rural

No existe una definición común de bosque con riesgo de incendio

22

Hasta su expiración en 2001, el Reglamento (CEE) nº 2158/92 del Consejo, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios, fijaba criterios para clasificar las zonas forestales como de riesgo de incendio bajo, medio o alto, y exigía a los Estados miembros que establecieran listas de zonas clasificadas según su grado de riesgo de incendio y que las remitieran a la Comisión para su aprobación²². La decisión de la Comisión por la que se establece la lista de las zonas

forestales de riesgo de incendio alto y medio en Grecia, España, Francia, Italia y Portugal²³ no se ha actualizado desde 2001 y, por lo tanto, están excluidos de dicha lista los Estados miembros que se adhirieron a la Unión en 2004 o posteriormente.

23

Tras la expiración del citado reglamento, las disposiciones del artículo 48 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 prevén que las acciones preventivas contra los incendios se aplicarán a las zonas clasificadas de riesgo de incendio forestal alto o medio por los Estados miembros de acuerdo con sus planes de protección forestal²⁴.

24

A falta de criterios comunes para evaluar los riesgos de incendio, los Estados miembros llevan a cabo sus análisis de riesgos en este campo basándose en su propia metodología. Como consecuencia de ello, los criterios utilizados en la UE para la clasificación de las zonas forestales de riesgo de incendio alto o medio pueden variar.

25

El sistema europeo de información sobre incendios forestales (EFFIS) es una base de datos creada por la Comisión que contiene información pertinente para supervisar la existencia y el impacto de los incendios forestales en la UE²⁵. Los datos sirven para elaborar un informe anual sobre incendios forestales en Europa y en los países vecinos²⁶, pero no se utilizan para evaluar los análisis de riesgo de incendios de los Estados miembros a la hora de aprobar los programas de desarrollo rural. La Comisión no publica directrices específicas²⁷ sobre la clasificación del riesgo de incendio con el fin de promover las mejores prácticas y de garantizar la comparabilidad y la fiabilidad de los análisis de riesgos de incendios de los Estados miembros.

21 Este parte se centra en las acciones preventivas para la eficacia de las cuales una orientación adecuada es fundamental; representan aproximadamente el 80 % de las acciones financiadas.

22 Como prevé el artículo 2, apartados 2) y 3), del Reglamento (CEE) nº 2158/92, solo se podrán clasificar como zonas de alto riesgo las situadas en Portugal, España, Grecia, y en ciertas regiones francesas e italianas donde el riesgo permanente o cíclico de incendio forestal amenace gravemente el equilibrio ecológico y la seguridad de las personas y los bienes o contribuya a acelerar el proceso de desertificación de las zonas rurales. Las zonas distintas a las enumeradas podrán reconocerse como de alto riesgo si el Estado miembro ha presentado una petición justificada. Se podrán clasificar como zonas de riesgo medio aquellas en las que el riesgo de incendio forestal, sin ser permanente o cíclico, puede amenazar los ecosistemas forestales de forma significativa.

23 Decisión nº 1619/1993 de la Comisión, de 24 de junio de 1993: en esa época (EU-12), 60 millones de hectáreas de bosques, equivalentes al 42 % de la superficie forestal total, se habían clasificado como zonas que presentaban riesgo de incendio, principalmente en la región mediterránea.

24 Este requisito no fue modificado para el período 2014-2020 [véase el artículo 24, apartado 2, párrafo 3 del Reglamento (UE) nº 1305/2013].

25 La información sobre los bosques de la UE con riesgo de incendios se elabora a partir de conjuntos de datos del EFFIS, como los índices meteorológicos de peligro de incendios, la incidencia de incendios, los perímetros de superficies quemadas y los conjuntos de datos sobre casos de incendios proporcionados por los países, que se completan con otra información complementaria del alcance de los recursos forestales como los mapas forestales del Centro Común de Investigación o la base de datos europea «Corine Land Cover». Hasta veintidós países europeos proporcionan datos anualmente con carácter voluntario ya que ningún reglamento de la UE prevé este suministro de datos después de 2006 [tras la expiración del Reglamento (CE) nº 2152/2003 sobre el seguimiento de los bosques].

26 Informe conjunto del JRC y de la

26

El ejemplo de Eslovaquia ilustra las posibles discrepancias que se pueden detectar utilizando los datos disponibles en el EFFIS. Según el sistema nacional de clasificación de las zonas forestales en función del riesgo de incendio, 1,8 de los 2 millones de hectáreas de superficie forestal están clasificados como zona con riesgo de incendio medio o alto en el país. Sin embargo, las cifras sobre los incendios forestales acontecidos en el pasado, o la base de datos EFFIS (véase el **gráfico 3**), no arrojan un porcentaje tan elevado de zonas de riesgo de incendio medio y alto en dicho país. Las autoridades eslovacas no facilitaron a los auditores del Tribunal su método de clasificación ni los criterios aplicados para la clasificación de las zonas forestales según los distintos niveles de riesgo de incendio.

La Comisión no dispone de información completa sobre otras catástrofes naturales que afectan a los bosques

27

La fiscalización puso de manifiesto que la Comisión no dispone de información completa sobre la evolución a lo largo del tiempo de las catástrofes y desastres naturales que se hayan producido (excepto en el caso de los incendios), como tampoco de un análisis sobre la amplitud de los daños en las zonas forestales causados por otras agresiones de tipo abiótico (por ejemplo, sequías, temporales de viento o aludes) o biótico (plagas y enfermedades).

28

En su comunicación sobre «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal»²⁸ la Comisión establece como orientaciones estratégicas a) la creación del «Sistema Europeo de Información Forestal, para lo cual se recopilará información armonizada a nivel europeo sobre el papel multifuncional de los bosques y de los recursos forestales» y «la integración de diversos sistemas de información (por ejemplo, el EFFIS) y plataformas de datos [...]», b) la necesidad de «alinear» la información forestal de la UE, c) la necesidad de «mejorar, hacer comparable y compartir la información y el seguimiento de los bosques [...]», y d) la necesidad de «desarrollar diversos módulos, por ejemplo, en materia de bosques y perturbaciones naturales como los incendios y las plagas».

29

La Comisión no cuenta con información completa sobre los otros tipos de catástrofes naturales que afectan a los bosques y, por lo tanto, carece de un panorama completo de las necesidades en materia de prevención de catástrofes a la hora de evaluar los planes de la medida 226 propuestos en los programas de desarrollo rural que presentan los Estados miembros.

Deficiencias en el proceso de selección de los Estados miembros

30

Las autoridades de gestión deberían definir prioridades para actuar en las zonas forestales de mayor valor (considerando el carácter multifuncional de los bosques, como se describe en los apartados 1 y 2) en las que se han determinado previamente posibles riesgos significativos, y ello debería reflejarse en el procedimiento de selección.

Dirección General de Medio Ambiente, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*, 2012.

- 27 En sus conclusiones sobre la prevención de incendios forestales en la Unión Europea (3010ª reunión del Consejo de Asuntos Generales de 26 de abril de 2010), el Consejo invitó a la Comisión a «incluir los incendios forestales entre las prioridades que deberán abordarse en los trabajos en curso sobre intercambio de prácticas idóneas y elaboración de directrices sobre evaluación y planificación y directrices sobre normas mínimas para la prevención de catástrofes originadas por riesgos determinados». En su Documento de trabajo sobre evaluación de riesgos y directrices de gestión de las catástrofes (21.12.2010), la Comisión no hace una referencia específica a los incendios y no recomienda ningún criterio, parámetro de referencia o normas específicos en materia de riesgos, señala la existencia de disparidades en las metodologías y explica que se elaborará un catálogo de métodos y normas recomendados para las evaluaciones de riesgos con miras a una futura versión de estas directrices.

- 28 COM(2013) 659 final.

Falta de procedimientos de selección eficaces...

31

En Italia (Basilicata) los fondos disponibles para ejecutar la medida se repartieron en primer lugar entre las asociaciones de municipios de forma proporcional al número de trabajadores forestales contratados en los municipios que componían cada asociación. Tras la distribución de los fondos, las asociaciones presentaron proyectos y solicitudes de ayuda que correspondían a los fondos ya asignados a cada una de ellas. A continuación estos proyectos y solicitudes fueron objeto de un proceso de selección y clasificación oficial, pero sin que ello tuviera ningún efecto práctico dado que todas las solicitudes fueron aceptadas confirmándose los importes de ayuda ya asignados.

32

Por otra parte, en cuanto a la selección de las zonas forestales financiadas se carecía de documentación en la que se expusieran las razones de las decisiones adoptadas o que hiciera referencia a determinados niveles de riesgo o a otros objetivos prioritarios técnicos (por ejemplo: trabajos previstos con plazos concretos en un plan de gestión de los bosques municipales, necesidad de realizar o completar las operaciones ya realizadas en otros bosques municipales).

33

En España (Andalucía) se definieron varios criterios de selección para la medida 226. Se aplicó y documentó un procedimiento de selección en el caso de las convocatorias competitivas de propuestas de inversión. En cambio, en las acciones directamente organizadas por las autoridades regionales, que representaban más de tres cuartas partes del gasto, no se llevó a cabo un análisis de riesgos específico para priorizar las acciones, ni se documentó el procedimiento de selección.

34

Austria ha puesto en vigor un sistema de asistencia forestal. La zona bajo la responsabilidad de una oficina forestal de distrito local se divide entre asesores forestales profesionales, que se encargan del contacto directo con los propietarios y gestores de los bosques. Los asesores deciden si pueden financiarse las acciones forestales propuestas por los gestores de los bosques. Esta decisión no se basa en criterios de selección explícitos ni en una evaluación escrita de las acciones forestales propuestas (evaluación de las especificaciones técnicas, importancia, urgencia, impacto en el medio ambiente, etc.).

... o criterios de selección que no dan prioridad a las necesidades medioambientales

35

No siempre se concedió prioridad a la actuación en las zonas forestales de mayor valor ecológico de la UE, como las zonas Natura 2000²⁹ (véase el **recuadro 1**). Se calcula que la red de zonas forestales Natura 2000 cubre aproximadamente el 20 % de la superficie forestal total de la UE³⁰. La red Natura 2000 tiene como objetivo garantizar la supervivencia a largo plazo de los hábitats y las especies más valiosas y amenazadas de Europa³¹.

- 29 Salvo en Andalucía, en el caso de la ayuda asignada sobre la base de convocatorias competitivas de propuestas de inversión.
- 30 Informe nº 5/2012 de la AEMA: «Protected areas in Europe-an overview», p. 70-79. El componente terrestre de la red Natura 2000 (768 000 km²) —de los cuales un 46 % corresponde a la zona forestal de Natura 2000— abarca aproximadamente el 17,9 % del territorio terrestre de la EU27. La superficie forestal total en la EU27 es de alrededor de 1,8 millones de km².
- 31 Consta de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), designadas por los Estados miembros de acuerdo con la Directiva sobre hábitat, así como de Zonas de Especial Protección (ZEP) establecidas en virtud de la Directiva sobre aves. Natura 2000 no es un sistema de reservas naturales estrictas de las que todas las actividades humanas están excluidas. Aunque la red sin duda incluirá reservas naturales, es probable que la mayor parte de la tierra continúe siendo de propiedad privada y se hará hincapié en garantizar una gestión futura sostenible.

Prioridad a las necesidades medioambientales en los Estados miembros

A pesar de que un porcentaje significativo de los bosques eslovacos se clasifican como bosques protegidos (incluidos en la red Natura 2000) con un alto valor medioambiental, no se les ha concedido prioridad durante el proceso de selección, lo cual limita el impacto medioambiental potencial de la medida 226.

En Francia (Aquitania) se concibieron acciones de recuperación destinadas a maximizar la superficie de bosque para la que se habían concedido ayudas tras un temporal, sin dar prioridad a los bosques de mayor valor para el medio ambiente. Asimismo, las normas regionales no tuvieron en cuenta los aspectos medioambientales de eliminar la madera, despejar las zonas afectadas y rehabilitar las superficies dañadas³²: por ejemplo, no exigían estudios ecológicos en las zonas sensibles a escala de los proyectos, ni tampoco prohibían determinadas operaciones que afectan a la protección del suelo, como la extracción de tierra de grandes extensiones con excavadoras.

32 A diferencia de la región de Aquitania, la región de Lorena, que también financió las inversiones destinadas a la recuperación de los cultivos forestales dañados por el temporal de 1999, elaboró normas que tomaban en consideración los aspectos medioambientales.

La financiación no estaba en consonancia con los riesgos y las necesidades identificados

36

La financiación debe estar en consonancia con los riesgos detectados y asignarse a las zonas que más lo necesitan.

En Eslovaquia y Austria, los fondos no se asignaron en función de los riesgos identificados...

37

En Eslovaquia, la asignación de financiación con cargo a la medida 226 no estaba en consonancia con los principales factores potenciales que perjudican a los bosques. Por ejemplo, aunque las calamidades ocasionadas por temporales de viento fueron el factor más significativo de los daños forestales en el país (80 %), seguidas por la nieve (12 %) y la sequía acompañada de una ola de calor (7 %)³³, la ayuda

pública en el marco de la medida 226 se concedió en su mayor parte a las acciones de prevención de incendios forestales (61 %), principalmente para financiar la construcción y el mantenimiento de caminos forestales, que se utilizaron primordialmente para la explotación de los bosques sin justificar el vínculo específico con la prevención de incendios.

38

En Austria, a pesar de que existían planes detallados de gestión forestal y planes de zonas de riesgo, la evaluación en curso del riesgo de vulnerabilidad de los bosques que llevan a cabo las autoridades austríacas ha influido poco en la orientación de la ayuda. La correlación entre riesgo forestal básico y gasto presupuestario no estaba clara; por ejemplo, el Estado federado de Salzburgo, cuyas 376 000 hectáreas de bosques ocupan una posición entre muy baja a media en la escala de riesgo, recibió un importe de fondos levemente superior a Carintia, cuyos 584 000 hectáreas de bosques ocupan un rango entre medio y muy elevado.

33 Según el Informe Anual relativo a 2012 sobre la aparición de factores dañinos en los bosques y el pronóstico para el año siguiente divulgado por el Centro forestal nacional de Eslovaquia.

... mientras que en Italia (Basilicata) y España (Andalucía), la financiación se concedió principalmente a los bosques de propiedad pública para respaldar las actividades que precisan mucha mano de obra

39

La fiscalización puso de manifiesto una asignación exageradamente elevada de la ayuda a determinados organismos públicos (autoridades regionales o municipales) para operaciones en los bosques públicos, además de una concentración de fondos en actividades costosas que requieren mucha mano de obra.

40

En Italia (Basilicata), la medida 226 se aplicó exclusivamente a los bosques de propiedad municipal, que solo constituyen el 30 % del total de las zonas forestales de la región. El hecho de que una zona forestal sea de propiedad municipal no implica que la superficie en cuestión corra un mayor riesgo de incendio. De hecho, en 2012, la superficie forestal afectada por los incendios en Basilicata había aumentado en un 93 % con respecto a 2011, y en un 231 % en comparación con el período 2009-2011. Estos incendios se produjeron principalmente en zonas forestales de propiedad privada. La limitación de la ayuda a los bosques municipales se debió a la voluntad de garantizar el empleo a los trabajadores forestales contratados cada año para un trabajo de temporada en los bosques de propiedad municipal (véase el apartado 31).

41

En España (Andalucía), si bien más del 70 % de los bosques se encuentran en manos privadas, los gastos correspondientes a la medida para las zonas forestales públicas eran aproximadamente tres veces superiores a los ligados a la propiedad privada. El programa de desarrollo rural y la evaluación *ex ante* no facilitaron información que justificara el reparto desigual de los recursos financieros; por su parte, la explicación de las autoridades españolas sobre la falta de rentabilidad del sector forestal privado pone de manifiesto que se precisan ayudas públicas.

42

Además, en la misma región, en el caso de las convocatorias competitivas de propuestas de inversión de 2008, la ayuda pública concedida con cargo a la medida 226 para despejar las zonas cubiertas de arbustos y de matorrales representaba unos recursos financieros seis veces superiores al importe total empleado en la región para financiar otras acciones específicas destinadas a la prevención de incendios, como la creación y el mantenimiento de cortafuegos y de puntos de agua. Si bien la actividad de despejar las zonas cubiertas de arbustos y matorrales tiene un efecto positivo en la lucha contra la propagación de incendios, no deja de ser costosa y requerir mucha mano de obra. Las autoridades españolas reconocieron que la limpieza y aclareo se han empleado en muchas zonas en las que la quema controlada hubiese sido aconsejable desde un punto de vista económico y ecológico, y justificaron esta elección aduciendo la falta de personal cualificado y la existencia de obstáculos legales (se precisan disposiciones administrativas detalladas para la quema) y sociales; no obstante, tienen previsto desarrollar el recurso a la quema controlada en un futuro próximo.

Parte II — Se constató que algunas de las acciones no eran apropiadas para lograr los objetivos de la medida

Por su naturaleza, las acciones auditadas generalmente contribuyeron a los objetivos de la medida 226, sin embargo...

43

La ayuda prevista con cargo a la medida 226 debía concederse únicamente para la recuperación del potencial forestal de los bosques dañados por catástrofes naturales e incendios y para la aplicación de medidas preventivas. Debido a su naturaleza (cortafuegos, aclareo, limpieza, etc.) muchas de las acciones cofinanciadas examinadas durante la auditoría por lo general contribuyeron a los objetivos de la ayuda. Algunos proyectos fueron especialmente relevantes debido a su gran valor para la protección medioambiental (véase el **recuadro 2**).

... la ayuda se concedió para algunas medidas forestales que no estaban vinculadas a catástrofes naturales

Gestión de plagas y enfermedades

44

Las acciones reparadoras y preventivas con cargo a la medida 226 deberían estar ligadas a las catástrofes, en el sentido de que deberían estar vinculadas a que se produzca una catástrofe natural o al riesgo de esta. Los daños causados por los insectos o por plagas o enfermedades no se consideran catástrofes naturales³⁴. Por esta razón, las acciones relacionadas con la gestión de plagas no deberían poder optar a financiación a menos de que el brote sea consecuencia de una catástrofe natural. En España (Andalucía) y Eslovaquia, las acciones preventivas relacionadas con la gestión de plagas recibieron financiación con cargo a la medida 226, y ello a pesar de que no estaban vinculadas a una catástrofe natural. Se consideraron subvencionables puesto que ya existía un brote de la plaga en la zona. Sin embargo, el alcance limitado del brote no justificaba la existencia de un riesgo de catástrofe natural.

34 El Informe de la DG Agricultura y Desarrollo Rural de marzo de 2009 sobre la aplicación de las medidas forestales con arreglo al Reglamento (CE) n° 1698/2005 dispone que [...] sin embargo, las acciones vinculadas a la gestión de plagas pueden considerarse subvencionables con arreglo a esta medida si están vinculadas a una catástrofe natural (por ejemplo, tormentas de viento, inundaciones o incendios forestales).

Ejemplo de buenas prácticas (proyectos de gran valor medioambiental)

En Austria se financiaron varios proyectos para evitar aludes en los bosques que gozaban de un régimen de protección mediante la tala horizontal de árboles, que también contribuye de forma significativa a la protección de los manantiales de agua que alimentan los sistemas municipales de abastecimiento de agua de los alrededores.

Acciones transferidas de otras medidas

45

En Austria, todas las acciones inicialmente emprendidas en el marco de las medidas 224, Ayudas «Natura 2000», y 225, «Ayudas en favor del medio forestal» fueron efectivamente financiadas con cargo a la medida 226. No obstante, las medidas 224 y 225 se refieren a acciones destinadas a mantener y mejorar las funciones medioambientales de las zonas y masas forestales que no están vinculadas a la prevención de catástrofes, mientras que la medida 226 solo prevé la ayuda vinculada a estas. De la misma manera, algunos de los proyectos de plantación, inicialmente presentados en el marco de la medida 122 que tenía como fin el «Aumento del valor económico de los bosques», se aprobaron posteriormente en el marco de la medida 226, sin una indicación clara de su vínculo con las catástrofes naturales.

Aumento del número de especies de árboles

46

La ayuda prevista con cargo a la medida 226 en Andalucía incluía acciones dirigidas a mantener y mejorar los ecosistemas de zonas boscosas gracias al incremento del número de especies de árboles en una determinada zona en la que no había habido ningún deterioro ni pérdida de la cubierta arbórea a raíz de catástrofes naturales o de incendios. Por lo tanto, en Andalucía, el objetivo principal de estas acciones no estaba relacionado con el objetivo de la medida 226.

Infraestructuras construidas mucho después de que se produjera la catástrofe natural

47

El almacenamiento de madera húmeda es una técnica que contribuye a mantener la calidad de la madera tras la tala y maximiza por lo tanto el precio de venta. Las instalaciones de almacenamiento de la madera recibieron subvenciones en Austria para evitar brotes de barrenillos en zonas de pinares en las que se habían producido catástrofes naturales (temporales de viento). La fiscalización puso de manifiesto que este tipo de instalaciones, construidas mucho después de que se produjese la catástrofe, en realidad se utilizaron para almacenar madera de haya, que rara vez está afectada por ataques de barrenillos.

No pudieron verificarse los principales requisitos de subvencionabilidad de algunos tipos de operaciones ejecutadas

48

El artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 65/2011 prevé que, como principio general de control, los Estados miembros deberán establecer un sistema de control que asegure que se efectúan todos los controles necesarios para la verificación efectiva del cumplimiento de las condiciones a las que está supeditada la ayuda. El artículo 33, apartado 2, del mismo Reglamento establece que se conservará una pista de auditoría suficiente.

49

La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto insuficiencias sistémicas que se describen en el **recuadro 3**. Debido a estas insuficiencias, no fue posible verificar el cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales se concedieron las ayudas debido a una falta de documentación o de información que respaldase los principales requisitos de subvencionabilidad.

Se concedieron ayudas para caminos forestales en los que no se habían demostrado beneficios concretos para la prevención de incendios...

50

Con cargo a la medida 226 se financiaron la construcción y el mantenimiento de caminos y pistas forestales en Francia (Aquitania), Austria, Eslovaquia y España (Andalucía) que se utilizaban para la extracción de madera y de otros productos forestales (cortezas de corcho) de los bosques privados productivos (véase el **recuadro 4**).

51

La creación y el mantenimiento de caminos forestales utilizados principalmente para la extracción de madera y de otros productos forestales no es una de las finalidades de la medida 226. Para estas operaciones, el Feader ofrece un apoyo adecuado en el marco del eje I (medidas 122 y 125) cuyo objetivo es mejorar la competitividad del sector de la silvicultura. Aunque los caminos forestales son necesarios para combatir los incendios, debería evitarse la financiación de proyectos con cargo a la medida 226 que estén basados principalmente en objetivos económicos y que no representen un beneficio concreto para la prevención de incendios. En varios de los proyectos controlados (cinco de los ocho auditados que concernían caminos en bosques de propiedad privada) no existía una justificación de los beneficios con respecto a los objetivos de prevención de incendios que permitiera garantizar una contribución eficaz de las ayudas a los objetivos medioambientales.

Recuadro 3**Ejemplos de información o de documentación insuficientes sobre la concesión de la ayuda en el marco de la medida 226**

En Aquitania (Francia), un criterio de subvencionabilidad importante que debía verificarse para todas las solicitudes de ayuda fue el cumplimiento del nivel mínimo del daño fijado por las autoridades regionales (mínimo del 40 %). La fiscalización puso de manifiesto que no existía un sistema de información administrativa para determinar las masas forestales afectadas por los temporales de viento de 1999, ni la cuantía de los daños. A raíz de ello no fue posible verificar la exactitud de las declaraciones de los solicitantes.

En Eslovaquia, la documentación contenida en los expedientes del proceso de contratación pública estaba incompleta ya que solo se conservaban en el expediente del beneficiario las ofertas seleccionadas, pero no las rechazadas, lo cual se tradujo en una falta de evidencia sobre la evaluación eficaz de las ofertas.

Ejemplo de la explotación económica de los caminos forestales financiados con cargo a la medida 226 (Aquitania [Francia])



52

En Austria, por ejemplo, un proyecto atañía la construcción de un camino forestal que permitía acceder a 25 hectáreas de bosque. El principal objetivo del proyecto era abrir el acceso al bosque para la extracción de madera por sus propietarios. Entre los argumentos presentados en los expedientes de los proyectos destacan la movilización de las reservas forestales no utilizadas, el incremento de la rentabilidad de la movilización de la madera y los suministros a los aserraderos locales.

... y que podrían tener efectos colaterales perjudiciales para el medio ambiente sin tener en cuenta debidamente las condiciones locales

53

Deberían clarificarse los requisitos para respaldar la creación y el mantenimiento de los caminos forestales con cargo a la medida 226, con el fin de garantizar una contribución eficaz de la financiación a los objetivos

medioambientales. La normativa de la UE no define los requisitos mínimos, como la limitación de acceso, una densidad que no ponga en peligro la salvaguardia de los ecosistemas o la certificación obligatoria de los proyectos por los servicios locales de bomberos, que permitirían garantizar una protección adecuada del medio ambiente. Según el «*Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union*» (Estudio de viabilidad sobre la manera de luchar contra la deforestación en la Unión Europea), informe técnico elaborado para la DG Medio Ambiente (diciembre de 2007); la construcción de caminos puede contribuir a la protección de los bosques, o puede producir lo contrario [...]. Las redes de caminos forestales proporcionan un acceso a los incendios forestales y, por lo tanto, contribuyen a la lucha contra estos. Por otro lado, los caminos forestales pueden dar lugar a una mayor fragmentación de los bosques, desestabilizando las funciones de los ecosistemas, con el consiguiente incremento de la vulnerabilidad de los bosques.

54

En Eslovaquia, en el caso de los caminos forestales cubiertos por las operaciones financiadas con cargo a la medida 226, el programa de desarrollo rural aprobado por la Comisión preveía una densidad óptima de 20 a 25 m/hectárea. La fiscalización puso de manifiesto que en realidad se habían financiado caminos forestales con una densidad exageradamente elevada, lo cual puede tener un impacto negativo en el estado ecológico de los bosques. Por ejemplo, en 2008, un beneficiario privado solicitó ayudas para cuatro proyectos relacionados con la creación de nuevos caminos forestales en su explotación forestal³⁵. Antes de la inversión en infraestructuras, la longitud de los caminos forestales en su explotación forestal era insignificante. Gracias a la inversión, se construyeron aproximadamente 40 kilómetros de nuevos caminos forestales que representaba una densidad de 36 m/ha, superior a la densidad óptima de 20 a 25 m/ha indicada en el programa de desarrollo rural. Otro beneficiario construyó 3 619 m de caminos forestales en su explotación forestal de 24,96 ha, con lo cual alcanzó una densidad de caminos forestales de 145 m/ha, proporción muy elevada con respecto a la media de Eslovaquia (de unos 10,6 m/ha) o a la densidad óptima de 20 a 25 m/ha indicada en el programa de desarrollo rural.

Parte III — No se garantizó adecuadamente la relación coste-eficacia de las acciones financiadas

No siempre se demostró la moderación de los costes

55

El artículo 24, apartado 2, letra d), del Reglamento (UE) nº 65/2011 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control, dispone que los controles administrativos de las solicitudes de ayuda incluirán la comprobación de la moderación de los costes propuestos, que se evaluarán mediante un sistema adecuado de evaluación, como los costes de referencia, la comparación de ofertas diferentes o un comité de evaluación.

56

Las deficiencias en los procedimientos aplicados en Austria, Eslovaquia e Italia (Basilicata) repercutían en la moderación de los costes de las acciones financiadas (véase el **recuadro 5**).

35 La superficie forestal total se clasifica como zona de elevado riesgo de incendios.

Ejemplos de justificación insuficiente de los costes estándares

Ejemplo 1

En Austria se definieron cada año el tipo de intervenciones y sus límites (límites superiores fijos o cantidades a tanto alzado por hectárea o árbol). Sin embargo, no había ninguna justificación ni lógica aparente para el establecimiento de ciertos límites que se modificaron significativamente de un año a otro.

Repoblación forestal tras una catástrofe natural

En Carintia, el límite para la repoblación de los bosques de hoja caduca (> 75 % árboles latifoliados) se fijó inicialmente en 1 800 euros/ha en 2008, mientras que a partir de 2009 se incrementó a 2 500 euros/ha. En 2010, el apoyo previsto para la repoblación forestal fue de 6 000 euros/ha.

Aclareo

Asimismo, en Carintia, se produjo un aumento del límite para el aclareo que pasó de 300 euros/ha en 2008 a 400 euros/ha en 2009 y, en el caso de los pagos a tanto alzado referentes a la protección de los bosques, pasó de 420 euros/ha a 560 euros/ha.

En la Baja Austria, la ayuda pública para el aclareo se elevaba a 350 euros/ha de 2007 a 2009. En 2010 se incrementó a un importe máximo de 750 euros/ha (previa presentación de facturas) o de 500 euros/ha en caso de pago de sumas a tanto alzado. Ambos importes se volvieron a reducir a 350 euros/ha a partir de 2011.

Ejemplo 2

Los costes estándares fijados en la región de Basilicata eran significativamente más elevados que en otras regiones italianas cercanas para las mismas, o similares, acciones preventivas, como se expone a continuación.

Trabajos de limpieza manual

El coste estándar del trabajo de limpieza manual para la creación de vías de 1,2 m de ancho en Basilicata era de 7,81 euros por metro; aunque el coste estándar de una actividad comparable —creación de una vía de 1 m de ancho en cualquier tipo de terreno— en la región de Apulia era solo de 3,58 euros por metro.

Recuperación de vías de servicio

Por lo que respecta a la recuperación de las vías de servicio, el tiempo de trabajo normal era de 35 minutos por metro y el coste estándar se elevaba a 6,89 euros por metro en Basilicata. Para una actividad similar en la región de Apulia, el tiempo de trabajo normal era de 9 minutos (incluidos tres minutos con un cortacésped) y el coste estándar ascendió a 2,15 euros por metro. Una actividad similar se llevó a cabo en la región de Campania, con un coste de 2,77 euros por metro.

Observaciones

57

Las actividades en la región de Basilicata podrían haberse llevado a cabo de forma más económica y eficiente, con un mayor uso de maquinaria (al igual que en otras regiones) en lugar de mano de obra. A causa de un mayor empleo de trabajadores, en varios casos los costes estándares fijados en la región de Basilicata son mucho más elevados que en otras regiones para actividades idénticas o similares (véase el **recuadro 6**).

58

En Eslovaquia todos los proyectos están sujetos a las normas de contratación pública que deberían garantizar la eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Los auditores observaron que no se había evaluado la moderación de los costes de inversión declarados por los beneficiarios, a pesar de que los proyectos se financiaron en un 100 % con fondos públicos. El único control oficial consistió en verificar si los gastos declarados por el solicitante sobrepasaron el umbral fijado en el proceso de contratación pública.

Recuadro 6

Ejemplo de actividad costosa debido al empleo de mano de obra

Mantenimiento de caminos forestales

El coste total del mantenimiento de 7 253,82 metros de caminos forestales en Basilicata ascendía a 337 665,32 euros³⁶ con un coste estándar de 46,55 euros por metro.

En el caso de un camino forestal similar de la misma longitud en Toscana los trabajos de mantenimiento realizados utilizando tanto medios manuales como mecánicos solo costarían 37 828,67 euros, ya que el coste estándar en esta región es de 5,21 euros por metro.

³⁶ 46,55 euros por metro.

59

En Andalucía, no se habían llevado a cabo algunas acciones, que representan alrededor del 13,5 % del precio contractual total para la ejecución de obras forestales en un proyecto de bosques públicos. Por otra parte, otras acciones habían sido realizadas por el contratista a un precio considerablemente más elevado que el previsto en el proyecto técnico. Dado que no se habían sobrepasado los costes totales aprobados del proyecto, tampoco se había exigido al beneficiario que justificase la falta de ejecución de determinadas acciones ni el aumento de costes de las demás.

60

En Francia, en algunas intervenciones de recuperación y mantenimiento, los beneficiarios solo están obligados a presentar una oferta con su solicitud. La presentación de varias ofertas contribuiría a garantizar la selección de la oferta más ventajosa económicamente.

Situaciones específicas que presentan un riesgo de ayuda pública excesiva

61

El hecho de facilitar ayuda en casos en los que las necesidades del beneficiario no están claramente demostradas (efecto de peso muerto) socava la eficiencia de dicha ayuda.

62

En Austria los proyectos ya concluidos se financiaron con cargo a la medida. El reglamento nacional de aplicación entró en vigor a principios de 2008 y las primeras decisiones de adjudicación resultantes no se publicaron hasta abril de 2008. No obstante, se autorizó y alentó a los beneficiarios potenciales a presentar solicitudes de ayuda a partir de enero de 2007, y a ejecutar los proyectos asumiendo los riesgos. En total, se presentaron 3 671 declaraciones de ayuda en 2007, y como mínimo se habían realizado 444 proyectos antes de la fecha de la decisión de adjudicación. Con respecto a las solicitudes presentadas a partir de 2008, al menos 147 proyectos fueron ejecutados antes de la aprobación de la subvención, a pesar de que el reglamento de aplicación en vigor desde 2008 establecía que los costes relacionados con los proyectos en el marco de la medida 226 solo son subvencionables a partir de la fecha de la decisión de ayuda. En estas situaciones, las decisiones iniciales de los beneficiarios de llevar a cabo los proyectos sin las ayudas ponían en duda que precisaran recibir financiación pública.

63

En Eslovaquia dos beneficiarios controlados, que recibían ayudas para la construcción de caminos forestales, confirmaron durante la visita de auditoría sobre el terreno que habrían llevado a cabo las acciones incluso sin la financiación pública.

64

En España las tierras predominantemente agrarias (pasto arbolado, pasto arbustivo y pastizales), que habían sido declaradas como «hectáreas admisibles» a efectos de la activación de los derechos de pago³⁷ y que figuraban como tales en el sistema de identificación de parcelas agrarias español, también pudieron optar a la concesión de la ayuda forestal con arreglo a la medida 226. Algunos beneficiarios recibieron financiación para la limpieza de arbustos y matorrales con cargo a la medida 226, como medida preventiva contra incendios, pese a que ya estaban obligados a mantener su parcela de tierras agrícolas en buenas condiciones agrarias y medioambientales (es decir, despejada de arbustos y matorrales).

37 El artículo 34 del Reglamento (CE) n° 3/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003 (DO L 30 de 31.01.2009, p. 16), prevé que la ayuda se concederá tras la activación de un derecho de pago por hectárea admisible. Además, añade que por «hectárea admisible» se entenderá «cualquier superficie agraria de la explotación [...] o, cuando la superficie se utilice igualmente para actividades no agrarias, que se utilice predominantemente para actividades agrarias».

Parte IV — Los instrumentos de supervisión no permiten a la Comisión ni a los Estados miembros evaluar adecuadamente la eficiencia y eficacia de la medida

65

La evaluación de la eficacia de la medida 226 exige la utilización de instrumentos de supervisión y evaluación adecuados, que permitan determinar las mejoras necesarias para potenciar el impacto de la financiación de la UE.

Instrumentos de supervisión disponibles

66

Durante el período 2007-2013, se elaboró un «marco común de seguimiento y evaluación» fruto de la colaboración entre la Comisión y los Estados miembros. El avance, la eficiencia y la eficacia de los programas de desarrollo rural en relación con sus objetivos se medirán por medio de indicadores relativos a la situación inicial, así como a la ejecución financiera, la aplicación, los resultados y las repercusiones de los programas³⁸.

67

La Comisión publicó directrices en las que se definieron los siguientes indicadores comunes de realizaciones relacionados con la aplicación de la medida 226: a) número de actividades de prevención y recuperación; b) superficie de bosques dañados subvencionada; y c) volumen total de inversiones. Además de estos indicadores de realizaciones, se definió el siguiente indicador de resultados en el marco común de seguimiento y evaluación relativo a la medida 226: superficie gestionada satisfactoriamente que contribuya a la mejora de la biodiversidad, de la calidad del suelo y del agua, y a la lucha contra el cambio climático.

Indicadores insuficientes para medir la consecución de los objetivos

68

Aunque la mayoría de las acciones financiadas son de carácter preventivo, el indicador de realizaciones fijado para estas acciones (número de acciones preventivas) era insuficiente. El indicador de realizaciones definido como «superficie de bosques dañados subvencionada» solo se refiere a los daños causados por catástrofes, por lo que únicamente es pertinente para las actividades de recuperación.

69

Por lo que se refiere al indicador de resultados relativo a la mejora de la biodiversidad, de la calidad del suelo y del agua, y a la lucha contra el cambio climático, la fiscalización puso de manifiesto que ninguna de las autoridades de gestión visitadas pudo atribuir el resultado de cada acción a un aspecto específico del indicador; de hecho, algunas comunicaron la misma superficie total que el resultado obtenido para cada aspecto del indicador.

38 Artículos 80 y 81 del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

70

El indicador de resultados fijado para el nuevo período de programación 2014-2020³⁹ (número de explotaciones agrícolas que participan en regímenes de gestión de riesgos) no constituye una mejora para evaluar la eficacia de la ayuda, por lo que es probable que persistan las insuficiencias detectadas.

Utilidad limitada de las evaluaciones intermedias

71

Los programas de desarrollo rural se evalúan por lo que respecta a su elaboración, ejecución y finalización (evaluación *ex ante*, intermedia y *ex post*). Mientras que la evaluación *ex ante* tiene por objeto optimizar la asignación de recursos presupuestarios y mejorar la calidad de la programación, las evaluaciones intermedia y *ex post* permiten examinar el grado de utilización de los recursos, la eficacia y eficiencia de la programación del Feader, su incidencia socioeconómica y sus repercusiones en las prioridades de la Unión. En cuanto a la medida 226, las cuatro preguntas de evaluación definidas en el marco común de seguimiento y evaluación para el período 2007-2013 están relacionadas con el grado en que las acciones subvencionadas han contribuido a: a) la recuperación del potencial forestal de los bosques dañados; b) el mantenimiento de los bosques (medidas preventivas); c) el aumento de la gestión sostenible de las tierras forestales y d) la mejora del medio ambiente.

72

La fiscalización puso de manifiesto que, con respecto a la medida 226, se obtuvo una información dispar e incompleta de las evaluaciones intermedias. Por ejemplo, en el caso de Basilicata y de Aquitania, los evaluadores no respondieron a ninguna de las preguntas, a diferencia de la práctica seguida en Andalucía. Sin embargo, a pesar de que en esta última región todas las preguntas fueron contestadas, las respuestas no siempre permitieron evaluar los avances en la aplicación, dado que se proporcionaron las mismas cifras (número de operaciones y número de hectáreas) tanto para las preguntas relativas al mantenimiento de los bosques como para las relativas a la gestión sostenible de las tierras forestales.

No se midió adecuadamente la eficacia de las medidas preventivas

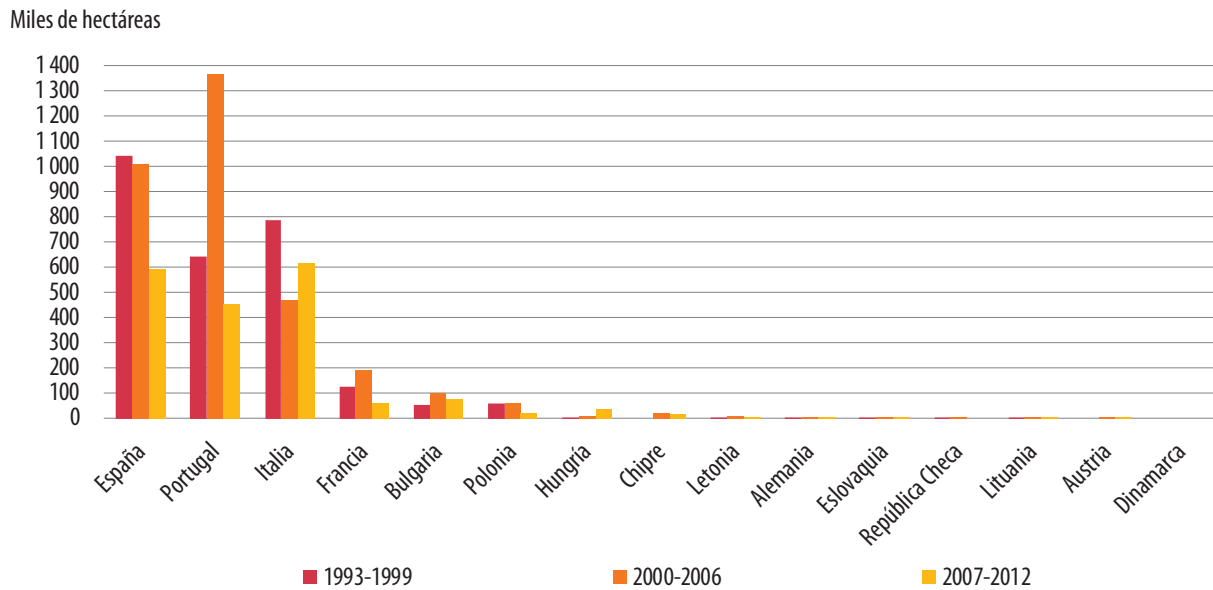
73

Los daños ocasionados por incendios se concentran en unos pocos Estados miembros de la región del Mediterráneo. A escala europea, las estadísticas muestran una disminución moderada de la superficie total quemada durante los últimos años (véase el apartado 4). Sin embargo, esta no es la tendencia observada en todos los Estados miembros (véase el **gráfico 3**).

³⁹ Reglamento de ejecución (UE) n° 808/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 227 de 31.07.2014, p. 18).

Gráfico 3

Hectáreas de la superficie forestal quemada en países que reciben ayuda con cargo a la medida 226



Fuente: EFFIS.

74

La mayor parte de la ayuda del Feader en el marco de la medida 226 estaba destinada a las actividades de prevención, en particular de los incendios forestales (véase el **anexo I**). Aunque el 80 % de los fondos de la UE se utilizan para financiar las acciones preventivas, no se mide la eficacia de este tipo de acciones. Por consiguiente, la Comisión no dispone de estadísticas que confirmen la eficacia de las actividades de prevención de incendios realizadas por los Estados miembros con cargo a la medida 226 y no ha solicitado información geográfica sobre las zonas donde se han llevado a cabo las actividades financiadas.

Conclusiones y recomendaciones

75

Durante el período 2007-2013, la financiación de la UE con cargo a la medida 226 de desarrollo rural tuvo como fin la recuperación del potencial forestal de los bosques dañados por catástrofes naturales e incendios, y la introducción de medidas preventivas adecuadas. La mayor parte de la ayuda (80 %) estaba destinada a las acciones preventivas, principalmente contra los incendios. El Tribunal ha examinado si la ayuda se había gestionado adecuadamente, y si la Comisión y los Estados miembros pueden demostrar que la financiación ha alcanzado sus objetivos previstos con arreglo a principios de coste-eficacia. Se controló una muestra de sesenta y ocho acciones, de las cuales cuarenta y cinco sobre el terreno con el beneficiario final.

76

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la ayuda no estaba suficientemente bien gestionada, y que la Comisión y los Estados miembros no pueden demostrar que los resultados previstos se hubieran conseguido con arreglo a principios de coste-eficacia.

77

Teniendo en cuenta que se dispone de esta financiación durante el actual período de programación 2014-2020⁴⁰, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

Las acciones preventivas no estaban suficientemente orientadas

78

El Tribunal observó que, aunque la medida 226 se aplica a los bosques con un riesgo medio o elevado de incendio, no existen definiciones ni criterios comunes a escala europea que permitan identificarlos. Los procedimientos de selección en los Estados miembros eran deficientes en diferentes aspectos, ya que carecían de criterios de selección explícitos o de una evaluación eficaz de las acciones propuestas o desatendían algunos ámbitos de riesgo. En la fase de selección no se concedió suficiente prioridad a los objetivos medioambientales, que a veces no fueron atendidos durante la ejecución (véanse los apartados 21 a 42).

Recomendación 1

Los Estados miembros deberían:

- Seleccionar las medidas preventivas a partir de criterios explícitos que se ajusten a las necesidades, tras un procedimiento de evaluación pormenorizado y documentado.
- Reforzar el impacto en la protección del medio ambiente de la ayuda al conceder prioridad a las acciones llevadas a cabo en los bosques de mayor valor medioambiental, como las zonas forestales Natura 2000.

La Comisión debería:

- Verificar, durante la aprobación de los programas de desarrollo rural de los Estados miembros para el período 2014-2020, que las necesidades de acciones de prevención en las zonas forestales en las que se prevén ayudas públicas están suficientemente descritas y justificadas.

40 Artículo 24 del Reglamento (UE) nº 1305/2013.

Conclusiones y recomendaciones

- Definir criterios básicos comunes para diferenciar las zonas forestales clasificadas como de bajo, medio y alto riesgo de incendio.

Se detectaron acciones que no eran apropiadas para lograr los objetivos de la medida

79

Aunque por su naturaleza muchas de las acciones (creación de cortafuegos, aclareo, despeje de zonas, etc.) cofinanciadas examinadas contribuían por lo general a los objetivos de la ayuda, el Tribunal halló casos en que no estaban relacionadas con catástrofes naturales o incendios, sino que habían sido motivadas por otros objetivos económicos o medioambientales. En algunos tipos de operaciones ejecutadas no fue posible verificar la aplicación de requisitos de subvencionabilidad fundamentales debido a la falta de documentación. El Tribunal observó asimismo casos de caminos forestales utilizados para la explotación económica de los bosques en los que no pudo demostrarse el beneficio concreto de la prevención de incendios. La elevada densidad de los caminos trazados también podría tener efectos medioambientales adversos (véanse los apartados 43 a 54).

Recomendación 2

Los Estados miembros deberían:

- Garantizar que la ayuda solo se destine a acciones vinculadas a catástrofes naturales o a incendios.
- Establecer un sistema de control que pueda garantizar una verificación eficaz del cumplimiento de los requisitos que rigen la concesión de la ayuda, y la conservación de documentos o datos apropiados.

- Prestar mayor atención a consideraciones medioambientales relacionadas con las acciones financiadas, en particular mediante el establecimiento de salvaguardias idóneas para evitar efectos medioambientales contrarios.

La Comisión debería:

- Comprobar que los Estados miembros han implantado un sistema de estas características.
- Clarificar los requisitos aplicables a las acciones que van a financiarse con cargo a la medida 226 para garantizar que contribuyen de manera significativa a la prevención de incendios y de catástrofes naturales, en particular cuando forman parte de una actividad económica rentable y, como tales, también podrían ser financiadas en el marco del eje 1.

No se garantizó adecuadamente la relación coste-eficacia de las acciones financiadas

80

Por lo que se refiere a los costes de las acciones financiadas, el Tribunal halló casos donde el límite máximo de ayuda pública se había modificado frecuentemente sin justificación, donde los costes estándares en una región eran significativamente superiores a los de otra para acciones similares y donde se daba prioridad al trabajo manual en lugar de al empleo de maquinaria, lo que incrementaba dichos costes. También se produjeron situaciones que presentaban el riesgo de concesión de ayuda pública excesiva por haberse seleccionado proyectos ya finalizados, o en las que los beneficiarios podían financiar operaciones por su cuenta o en las que la ayuda se destinaba a parcelas agrícolas (véanse los apartados 55 a 64).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 3

Los Estados miembros deberían:

- Garantizar la moderación de los costes estándares fijados para las acciones financiadas.
- Justificar el límite máximo de la ayuda –y cualquier cambio en esta– sobre la base de los costes normalmente contraídos por los beneficiarios.
- Exigir a los beneficiarios que demuestren claramente su necesidad de recibir una ayuda con arreglo a la medida 226.

Los instrumentos de supervisión no permiten a la Comisión ni a los Estados miembros evaluar adecuadamente la eficiencia y eficacia de la medida

81

En particular, los indicadores de resultados acordados en el MCSE eran insuficientes y las evaluaciones disponibles tenían una utilidad limitada. No fue posible extraer conclusiones sobre la eficacia de las medidas preventivas,

al no haberse medido (véanse los apartados 65 a 74). Es probable que las insuficiencias detectadas persistan durante el período 2014-2020, ya que los instrumentos de supervisión recientemente propuestos no han permitido mejorar el marco de supervisión de esta ayuda específica.

Recomendación 4

Los Estados miembros deberían:

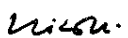
- Informar sobre los efectos de las acciones llevadas a cabo en términos de reducción del número de incendios o catástrofes naturales, y de la zona que ha sufrido daños.

La Comisión debería:

- Mejorar su supervisión de la medida para asegurarse de que los Estados miembros la ejecutan conforme a objetivos específicos definidos.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Rasa BUDBERGYTĖ, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 17 de diciembre de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Asignación de recursos financieros a la medida 226

(Miles de euros)

Estados miembros	Gasto público previsto en el período 2007-2013 (PDR)		Ejecución financiera del gasto público a 31.12.2012		Número de actividades financiadas		Ejecución financiera del Feeder (para NUEVAS solicitudes en el período de programación 2007-2013)		
	Contribución del Feeder, medida 226	Gasto público total, medida 226	Pagos del Feeder	Pagos públicos totales	Prevención	Recuperación	Prevención - pagos	Recuperación - pagos	Pagos totales del Feeder
Bulgaria	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
República Checa	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Dinamarca	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Alemania	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grecia	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
España	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Francia	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Italia	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Chipre	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Letonia	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Lituania	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Hungría	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Austria	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Polonia	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugal	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Eslovaquia	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
TOTAL	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Lista de operaciones examinadas

Estado miembro	Número de operación	Naturaleza de la operación	Tipo de intervención	Gasto público total (euros)	Contribución total del Feader (euros)	Visita sobre el terreno
ES	1	Prevención	Cortafuegos, plan contra incendios	4 464,30	3 348,23	Sí
ES	2	Prevención	Aclareo, mantenimiento de senderos	641 768,30	482 437,85	Sí
ES	3	Recuperación	Limpieza, reforestación	13 013,61	9 782,18	Sí
ES	4	Recuperación	Limpieza, aclareo	499 443,40	374 582,55	Sí
ES	5	Recuperación	Aclareo, mantenimiento de senderos	951 688,65	713 766,49	Sí
ES	6	Prevención	Acciones preventivas	51 488,59	38 871,67	No
ES	7	Prevención y reparación	Aclareo, limpieza, mantenimiento de pistas forestales, densificación	2 262 163,20	1 741 226,39	No
ES	8	Prevención y reparación	Aclareo, limpieza, reforestación, construcción y mantenimiento de senderos	1 038 834,14	784 763,11	No
ES	9	Prevención	Aclareo, limpieza	1 750 955,95	1 313 216,96	No
ES	10	Recuperación	Aclareo, limpieza	60 236,19	45 177,14	No
ES	11	Recuperación	Limpieza	209 115,15	165 631,35	No
ES	12	Prevención	Construcción y mantenimiento de cortafuegos	278,78	225,00	No
ES	13	Prevención	Cortafuegos, plan contra incendios	34 323,01	33 750,00	No
ES	14	Recuperación	Sendero forestal y mantenimiento de pistas	297 550,92	276 095,98	No
ES	15	Prevención y reparación	Aclareo, limpieza y reforestación	1 712 450,99	1 314 688,73	No
FR	1	Prevención de riesgos	Limpieza, recuperación	5 368,00	9 760,00	No
FR	2	Prevención de riesgos	Acceso	44 791,12	81 438,40	No
FR	3	Prevención de riesgos	Infraestructuras	140 768,62	255 942,96	Sí
FR	4	Reparación de los daños	Limpieza, recuperación	113 979,04	207 234,62	Sí
FR	5	Reparación de los daños	Limpieza, recuperación	178 750,88	325 001,60	Sí
FR	6	Recuperación de los daños	Recuperación	4 121,85	7 494,28	Sí
FR	7	Reparación de los daños	Limpieza, recuperación	11 035,20	20 064,00	Sí
FR	8	Reparación de los daños	Limpieza, recuperación	14 331,68	26 057,60	Sí
FR	9	Recuperación de los daños	Limpieza	63 490,90	115 438,00	No
FR	10	Reparación de los daños	Limpieza, recuperación	34 342,00	62 440,00	No
FR	11	Reparación de los daños	Limpieza, recuperación	18 182,15	33 058,46	No

Estado miembro	Número de operación	Naturaleza de la operación	Tipo de intervención	Gasto público total (euros)	Contribución total del Feader (euros)	Visita sobre el terreno
IT	1	Prevención	Cortafuegos, pistas, limpieza	1 192 999,59	685 974,76	Sí
IT	2	Prevención	Cortafuegos, pistas	1 034 691,15	594 947,41	Sí
IT	3	Prevención	Cortafuegos, pistas	1 042 459,99	599 414,50	Sí
IT	4	Prevención	Cortafuegos, pistas, limpieza	816 808,12	469 664,67	Sí
IT	5	Prevención	Cortafuegos, pistas	407 399,34	234 254,62	Sí
IT	6	Prevención	Cortafuegos, pistas	394 524,99	226 851,87	Sí
IT	7	Prevención	Cortafuegos, pistas	405 571,49	233 203,61	Sí
IT	8	Prevención	Cortafuegos, pistas, limpieza	1 244 483,70	715 578,13	Sí
IT	9	Prevención	Cortafuegos, pistas	625 927,12	359 908,09	Sí
IT	10	Prevención	Cortafuegos, pistas, limpieza	616 179,62	354 303,28	Sí
IT	11	Prevención	Cortafuegos, pistas, limpieza	1 378 702,24	792 753,79	Sí
IT	12	Prevención	Cortafuegos, pistas	706 745,31	406 378,55	Sí
IT	13	Prevención	Cortafuegos, pistas	1 002 850,95	576 639,30	Sí
IT	14	Prevención	Cortafuegos, pistas	900 440,30	517 753,17	Sí
IT	15	Prevención	Cortafuegos, pistas, limpieza	998 533,36	574 156,68	Sí
IT	16	Prevención	Cortafuegos, pistas, limpieza	499 266,68	287 078,34	Sí
IT	17	Prevención	Cortafuegos, pistas	608 695,65	350 000,00	Sí
IT	18	Prevención	Cortafuegos, pistas, limpieza	583 960,24	335 777,14	Sí
AT	1	Recuperación	Limpieza de los bosques tras una catástrofe	33 800,00	16 413,00	Sí
AT	2	Prevención	Aclareo	5 840,00	3 041,00	Sí
AT	3	Recuperación	Plantación	9 001,00	4 371,00	Sí
AT	4	Natura 2000	Árboles de interés para el medio ambiente	5 080,00	2 646,00	Sí
AT	5	Prevención	Tala horizontal, extracción de cables	29 029,00	15 118,00	Sí
AT	6	Recuperación	Extracción de cables	17 058,00	8 283,00	Sí
AT	7	Recuperación	Extracción de cables	18 500,00	9 008,00	Sí
AT	8	Recuperación	Extracción de cables	115 883,00	56 273,00	Sí
AT	9	Prevención	Extracción de cables, preparación, plantación, aclareo	123 698,00	61 994,00	Sí
AT	10	Prevención	Extracción de cables, preparación, plantación, aclareo	98 538,00	48 250,00	Sí
AT	11	Prevención	Control de barrenillos	684 810,00	333 434,00	No
AT	12	Prevención	Camino forestal	142 415,00	69 342,00	No
AT	13	Prevención	Mantenimiento de los bosques de protección, prevención de aludes, extracción de cables, plantación, etc.	128 062,00	62 250,00	No

Estado miembro	Número de operación	Naturaleza de la operación	Tipo de intervención	Gasto público total (euros)	Contribución total del Feader (euros)	Visita sobre el terreno
SK	1	Prevención	Infraestructuras, caminos forestales, depósitos de agua, supervisión	503 619,00	402 895,00	Sí
SK	2	Prevención	Infraestructuras caminos forestales,	404 885,00	222 687,00	Sí
SK	3	Prevención	Infraestructuras, caminos forestales, depósitos de agua	903 141,00	722 513,00	Sí
SK	4	Recuperación	Encalado y fertilización aéreos	633 904,00	507 123,00	Sí
SK	5	Recuperación	Reforestación	204 132,00	163 305,00	Sí
SK	6	Prevención	Infraestructuras, caminos forestales	778 136,00	622 509,00	Sí
SK	7	Prevención	Infraestructuras, caminos forestales	79 689,00	63 751,00	No
SK	8	Prevención	Limpieza y mantenimiento de franja contra incendios	371 433,00	297 146,00	No
SK	9	Prevención	Infraestructuras, camino forestal; otras medidas curativas	504 977,00	403 982,00	No
SK	10	Recuperación	Reforestación, camino forestal	1 495 292,00	1 196 234,00	No
SK	11	Recuperación	Reforestación	153 271,00	122 617,00	No

Resumen

IV

La Comisión considera que, en general, las medidas de prevención de catástrofes forestales han contribuido a alcanzar los objetivos de los programas de desarrollo rural. Se han obtenido resultados concretos y se ha reducido el número de incendios. Además, las lecciones aprendidas se han aplicado con relación al período 2014-2020, especialmente en lo que respecta al alcance de la medida y de las directrices mejoradas.

V

El Reglamento en materia de desarrollo rural¹ estipula que las medidas preventivas contra incendios deberán cubrir las zonas clasificadas por los Estados miembros como zonas de nivel medio o alto de riesgo de incendio de acuerdo con sus planes de protección. Estos planes de protección de bosques y los programas forestales nacionales y subnacionales de los Estados miembros o instrumentos equivalentes han proporcionado una base adecuada para la correcta orientación y la fijación de prioridades durante la selección.

La Comisión analizó la situación del sector forestal, incluida la prevención de catástrofes forestales y los aspectos relativos a la supervisión en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2005 adjunto a la Comunicación sobre la ejecución de la estrategia forestal de la UE². En el Reglamento en materia de desarrollo rural se dispone que las medidas relativas a los bosques deben contribuir a la ejecución de la estrategia forestal comunitaria. Dicha estrategia forestal comprende los aspectos económicos, medioambientales y sociales de una gestión sostenible de los bosques.

¹ Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.

² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Anexo de la Comunicación relativa al Informe sobre la ejecución de la estrategia forestal de la UE [COM(2005) 84/ SEC(2005) 333/ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf].

Por lo que se refiere al nuevo período de programación, la Comisión analizó la situación del sector forestal en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2013 adjunto a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada: «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal»³.

VI

Como parte de las prácticas de gestión forestal sostenible, los caminos forestales (u otras formas de inversión) construidos principalmente con fines de prevención contra incendios también pueden utilizarse para acciones preventivas contra otro tipo de riesgos, así como para obras de recuperación y reparación, fines económicos o de ocio. La creación de una red adecuada de caminos forestales no solo contribuye a una mejor protección de los bosques contra los incendios, sino también a una valoración económica sostenible de los recursos forestales en muchas regiones. Con frecuencia, estas acciones son necesarias con el fin de evitar una pérdida completa del interés socioeconómico de las zonas forestales que puede dar lugar a su abandono y, en última instancia, a un aumento del riesgo de incendios.

En lo que respecta al nuevo período de programación, se han preparado fichas de directrices con el fin de garantizar que los Estados miembros y las regiones utilizan la medida de manera correcta. Además, los Estados miembros y las regiones deberán especificar mejor sus necesidades y sus razones si desean ampliar la densidad de sus sistemas de caminos forestales.

³ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

VII

Con arreglo a la gestión compartida, la Comisión aprueba los programas de desarrollo rural nacionales o regionales, mientras que la ejecución y la garantía de la relación coste-eficacia y la eficiencia de la ayuda son responsabilidad de los Estados miembros y de sus autoridades de gestión.

Por lo que se refiere al uso del trabajo manual en vez de la maquinaria, a veces dichas opciones están vinculadas a las características del terreno (orografía, aspectos medioambientales, etc.) y deben considerarse en un contexto de desarrollo rural más amplio.

VIII

Se debe lograr un delicado equilibrio entre los costes de supervisión y evaluación y sus beneficios potenciales. En concreto, en el caso de la medición de las acciones preventivas resulta difícil y, por tanto, costoso, establecer una cadena de causalidad. Además, la eficacia de las intervenciones forestales concretas puede evaluarse solo tras varios años o incluso décadas.

En lo que respecta al período 2014-2020 se han introducido mejoras. Por ejemplo, se recopilará un nuevo indicador de acciones preventivas basado en la «zona destinataria de la ayuda» en el marco común de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural. Además, con el fin de obtener resultados de evaluación útiles, se prevé realizar en 2019 un informe anual de ejecución ampliado. En el marco de este informe se llevará a cabo una evaluación del programa de desarrollo rural y se proporcionarán los primeros resultados sobre la eficiencia del mismo.

IX Primer párrafo b)

La Comisión considera que los bosques Natura 2000 representan importantes valores medioambientales y producen destacados y variados servicios ecosistémicos. Además, varias disposiciones de Natura 2000 son aplicables a todos los bosques de la UE tanto si se encuentran dentro como fuera de las zonas Natura 2000 y, en este sentido, la función de los bosques que no están integrados en Natura 2000 es también muy importante.

IX Primer párrafo c)

La Comisión estima que el nuevo Reglamento en materia de desarrollo rural incluye una medida revisada relativa a la protección y a la recuperación de los bosques. Esta nueva medida puede proporcionar apoyo a las acciones relacionadas con la prevención y la reparación de los daños causados por los incendios forestales y las catástrofes y desastres naturales en los bosques, y puede asimismo facilitar ayuda para llevar a cabo acciones preventivas relativas a plagas y a enfermedades con la condición de que el riesgo de que suceda una catástrofe importante esté basado en pruebas científicas y esté reconocido por organizaciones científicas públicas.

IX Primer párrafo e)

En la actualidad existe una serie de garantías medioambientales en relación con las acciones subvencionadas. Por ejemplo, en el régimen de protección de Natura 2000, de conformidad con el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre hábitats⁴ se garantiza la adopción de las medidas necesarias para evitar el deterioro de dichas zonas. En otras áreas, las evaluaciones de impacto medioambiental también contribuirán a prevenir los efectos medioambientales adversos. Por último, para todas las acciones cofinanciadas con fondos de la UE, se podrá solicitar un certificado de buenas prácticas medioambientales o de gestión forestal sostenible expedido por las autoridades nacionales competentes como condición previa a la cofinanciación de la UE.

En el nuevo período de programación, el comportamiento medioambiental de los beneficiarios es primordial para la aplicación de las diferentes medidas.

IX Primer párrafo f)

La Comisión considera que, cuando se apliquen costes estándar en los programas, los Estados miembros y las regiones garantizarán que los cálculos pertinentes son adecuados y precisos y que se realizan por adelantado de manera justa, equitativa y verificable. Se deberá designar un organismo independiente para realizar los cálculos de todos los costes estándar o para confirmar la adecuación de los mismos.

⁴ Directiva 92/43/CEE del Consejo.

IX Primer párrafo g)

Se está preparando y debatiendo con los Estados miembros un documento de directrices sobre los controles y las multas en el ámbito del desarrollo rural. El anexo I del presente documento contiene una lista de comprobación destinada a los Estados miembros para evaluar si los costes son razonables.

IX Segundo párrafo a)

La Comisión está aplicando esta recomendación en la actualidad.

La necesidad de una descripción adecuada de las acciones preventivas está incluida en la sección de análisis de las necesidades de la estrategia del programa de desarrollo rural para el período 2014-2020 y, en algunos casos, también en el ámbito de los acuerdos de asociación.

La Comisión examina los programas de desarrollo rural presentados, comprueba la lógica de la intervención y la necesidad de adoptar medidas preventivas durante el período de aprobación del programa y exige que las acciones preventivas se basen en el plan de protección de la zona en cuestión.

IX Segundo párrafo b)

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión estudiará con las autoridades nacionales la posibilidad de fijar un nivel de acción adecuado en el ámbito de los criterios básicos comunes para diferenciar las superficies forestales clasificándolas como zonas de nivel bajo, medio o alto de riesgo de incendio.

IX Segundo párrafo c)

La Comisión está aplicando esta recomendación en la actualidad.

La Comisión lleva a cabo auditorías de conformidad en los Estados miembros para verificar que el gasto subvencionado está de acuerdo con la normativa. En el caso de que se encuentren deficiencias en el transcurso de la auditoría, se aplican correcciones financieras.

Las medidas y los organismos pagadores que deben auditarse se determinan a partir de un análisis de riesgos. La importancia financiera desempeña un papel fundamental en la cuantificación de la exposición al riesgo. Esto significa que es más probable que un ámbito de fiscalización con gran gasto sea clasificado en una posición destacada y sea auditado. La medida 226 ha sido auditada en 2014 y será auditada en 2015.

IX Segundo párrafo d)

La Comisión está aplicando esta recomendación en la actualidad con arreglo al marco jurídico de los programas de desarrollo rural y las directrices adicionales.

La nueva medida cubre una gama más amplia de riesgos y daños. Durante el período 2014-2020, la ficha de medidas pertinente como documento guía comprenderá aclaraciones y requisitos detallados y, como tal, podrá servir como herramienta de ayuda para que el Estado miembro diseñe de manera adecuada la medida.

Se ha llamado la atención de los Estados miembros y regiones sobre el hecho de que, en el caso de incertidumbres relativas a la finalidad de las acciones, existen otras medidas especialmente encaminadas a aumentar el valor económico de los bosques.

IX Segundo párrafo e)

La Comisión acepta esta recomendación.

Se han introducido ya algunas modificaciones: por ejemplo, se recopilará un nuevo indicador de acciones preventivas basado en la «superficie subvencionada» en el marco común de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural del período 2014-2020.

Con el fin de obtener resultados de evaluación útiles con mayor prontitud, en 2019 se introducirá un informe anual de ejecución ampliado. Este informe ampliado proporcionará una evaluación de los resultados del programa y, cuando sea posible, una evaluación del impacto.

Introducción

01

La Comisión considera que, puesto que los bosques son multifuncionales y tienen una finalidad económica, social y medioambiental al proporcionar servicios ecosistémicos vitales, sus funciones no pueden separarse completamente. Por tanto, las medidas forestales orientadas a fines principalmente económicos pueden también obedecer a objetivos sociales o medioambientales. Las intervenciones fundamentalmente protectoras pueden tener también beneficios sociales y económicos u otros beneficios medioambientales. Deberá tenerse en consideración el carácter específico de los procesos forestales durante el diseño, la gestión y el control de las medidas forestales.

04

La disminución de la superficie quemada puede deberse a la buena aplicación de los sistemas de prevención contra incendios forestales facilitados por la medida.

Las estadísticas podrían poner de manifiesto que la superficie quemada se encuentra más o menos en un nivel estable en la actualidad, lo que no significa que no exista un incremento de la amenaza de incendios forestales y otros desastres.

05

Los incendios forestales tienen también un importante impacto socioeconómico, ya que afectan al sustento de las personas dependientes de los bosques, crean distorsiones en el mercado de la madera y causan víctimas.

Observaciones

21 Primer punto

La Comisión considera que el trabajo en curso del Grupo de expertos en incendios forestales de la Comisión Europea y del Comité forestal permanente, que actúan como una plataforma de información y consulta con los Estados miembros, proporciona información adecuada a la Comisión sobre los incendios forestales y otras catástrofes, incluidas plagas y enfermedades. Los programas de desarrollo rural presentados incluyen un capítulo sobre la descripción de los bosques y la situación medioambiental, y la evaluación de las propuestas de programa se basa en esta información.

Además, la creación del módulo de alteraciones forestales del Sistema de Información Forestal para Europa, con arreglo a la reciente Comunicación sobre la estrategia forestal de la UE, reforzará la visión de conjunto de las catástrofes naturales relacionadas con los bosques.

21 Segundo punto

Los programas de desarrollo rural incluyen un análisis DAFO que orienta a los Estados miembros y a las regiones en la toma de decisiones estratégicas sobre las prioridades, los objetivos y las medidas que es necesario incluir en el programa, y dicho análisis deberá también establecer las bases de la supervisión y la evaluación del programa.

Respuesta común a los apartados 22 a 24

Existen importantes diferencias biogeográficas y climáticas en los Estados miembros, desde los países nórdicos al océano Índico (Reunión [Francia]), por tanto, la clasificación de los incendios forestales deberá reflejar las características de la región bajo amenaza de incendio.

En el Reglamento nº 2158/92 se disponía que esta clasificación debe ser propuesta por los Estados miembros y aprobada por la Comisión.

Según el actual Feader, los Estados miembros no necesitan proponer la designación de zonas de diferente nivel de riesgo de incendios a la Comisión, sino que es competencia de los Estados miembros la designación de dichas zonas. Todos los nuevos Estados miembros se encuentran en el Grupo de expertos en incendios forestales y cooperan en las actividades del Sistema europeo de información sobre incendios forestales. Por tanto, existe información disponible sobre los incendios forestales. Estas disposiciones indican que tanto la Comisión como los Estados miembros tienen la intención de que las medidas de prevención de los incendios forestales sean específicas y coherentes en la medida de lo posible, teniendo en consideración las importantes diferencias existentes entre las condiciones biogeográficas de los Estados miembros.

Uno de los objetivos de la creación del Sistema europeo de información sobre incendios forestales es contar con información armonizada sobre los incendios forestales en toda Europa. Esta información es esencial en las actividades de colaboración mutua sobre la prevención y la lucha contra los incendios forestales.

25

Los servicios de la Comisión tienen en consideración el riesgo general de incendios forestales de un Estado miembro o región al analizar los programas de desarrollo rural.

La Comisión ha propuesto una metodología para la evaluación del riesgo de incendios forestales en el contexto de las actividades del Sistema europeo de información sobre incendios forestales. Sin embargo, es necesario un esfuerzo adicional, en colaboración con el Estado miembro, para obtener un mapa armonizado del riesgo de incendios forestales de Europa.

26

La Comisión ha invitado a las autoridades eslovacas a revisar de forma sustancial la metodología de la clasificación de zonas forestales con riesgo de incendios en la carta de observaciones enviada durante la negociación del programa de desarrollo rural del período 2014-2020. La Comisión examinará detenidamente con las autoridades eslovacas la fijación de las necesidades para el período 2014-2020, teniendo en cuenta los datos a largo plazo sobre la aparición de incendios y la proporcionalidad de la financiación con respecto a la prevención.

27

La Comisión considera que tiene amplia información sobre la evolución histórica y la evolución prevista de los desastres naturales y otras catástrofes y el posible desarrollo de plagas y enfermedades en el marco del Sistema de Información Forestal para Europa y a través de estudios realizados (por ejemplo, sobre la adaptación forestal al cambio climático⁵ u otros estudios sobre catástrofes⁶). Sin embargo, dicha información no está todavía armonizada entre los diferentes Estados miembros. La Comisión también hace un seguimiento de las solicitudes de los Estados miembros para la activación de los fondos europeos de solidaridad tras graves catástrofes y de sus solicitudes de modificación de los programas de desarrollo rural. Además, los Estados miembros informan de manera periódica al Comité forestal permanente sobre los acontecimientos más graves.

28

La Comisión está trabajando actualmente en la creación de un Sistema de Información Forestal para Europa. Un prototipo del sistema estará disponible y se presentará ante el Comité forestal permanente en diciembre de 2014.

29

La Comisión considera que posee un adecuado nivel de conocimiento sobre los tipos de catástrofes naturales que afectan a los bosques y también sobre la necesidad de prevención de catástrofes para el análisis de los programas de desarrollo rural a través de los contactos directos con los Estados miembros y las regiones, las reuniones periódicas con los directores de bosques de la UE y el trabajo continuo del Comité forestal permanente y del Sistema de Información Forestal para Europa.

30

Teniendo en consideración que no existe una definición común de «zonas forestales de mayor valor», la Comisión apoyaría la creación de algún tipo de «marco de acción prioritaria» para la cofinanciación de la UE similar al que ya existe en todos los Estados miembros para la financiación de Natura 2000 por los distintos fondos de la UE. Las prioridades de los Estados miembros establecidas en dicho marco se aplicarían posteriormente en la selección.

Respuesta común a los apartados 31 a 33

Uno de los criterios fijados por la autoridad de gestión para la selección de las operaciones es la coherencia con el Plan Forestal Regional y con otros instrumentos de planificación forestal, ya que garantiza una determinada calidad de las operaciones seleccionadas y se da prioridad a las intervenciones en zonas con mayor riesgo de incendios forestales.

Además, por lo que se refiere a los programas de prevención de incendios forestales subvencionados con los fondos de la UE desde 1992, los Estados miembros cuentan con una experiencia considerable en la priorización de proyectos.

En el ámbito regional o del Estado miembro, los planes de protección forestal contienen información sobre cómo enfrentarse a los incendios forestales y otras catástrofes. También existe información disponible en el ámbito administrativo provincial (nivel NUTS 3) sobre la ubicación, el tamaño y la causa del incendio forestal. En el nuevo período de programación, la Comisión exige que las necesidades de prevención y protección de los programas de desarrollo rural se refuercen con el plan de protección forestal.

34

Austria estableció un sistema de selección de proyectos que fue aprobado por el comité de seguimiento el 19 de junio de 2014. Este sistema consiste en un enfoque de tres etapas basado en las condiciones de subvencionalidad descritas en las medidas, las disposiciones jurídicas nacionales adicionales y, si resulta pertinente, en criterios más detallados. Este nuevo sistema debería garantizar un mayor nivel de calidad de las operaciones seleccionadas en el período de programación 2014-2020.

5 *Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation* («El impacto del cambio climático en los bosques europeos y sus opciones de adaptación») http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm.

6 <http://ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>

35

Los Estados miembros han creado marcos de acción prioritaria para la financiación de sus redes Natura 2000 desde 2012. En el nuevo período de financiación estos marcos de acción prioritaria se convertirán en una herramienta utilísima para la priorización de acciones en las zonas Natura 2000. La Comisión se asegurará no solo de que las acciones propuestas para las zonas Natura 2000 estén en consonancia con los marcos de acción prioritaria de los respectivos Estados miembros, sino también de que las acciones de otras zonas medioambientalmente valiosas, como los parques naturales, reciban la prioridad debida.

La Comisión considera que los bosques son multifuncionales y los valores medioambientales deben considerarse en el contexto adecuado. Por tanto, los criterios de selección desarrollados por los programas deberán también comprender otros aspectos de una gestión forestal sostenible.

Además, varias disposiciones de Natura 2000 son aplicables a todos los bosques de la UE, tanto si se encuentran dentro como fuera de las zonas Natura 2000.

Recuadro 1

Las autoridades eslovacas han propuesto incluir criterios medioambientales entre los criterios de selección de las submedidas 8.3 y 8.4 (prevención y reparación de los daños causados en los bosques) en el marco de los programas de desarrollo rural del período 2014-2020.

Por lo que se refiere a las intervenciones específicas en Francia, deberán seleccionarse de acuerdo con las condiciones locales. En el caso de suelo seco arenoso con un contenido orgánico muy limitado en la capa superior, la utilización de excavadoras podría considerarse apropiada y ofrecer una solución rápida para la recuperación de la zona dañada. En determinadas zonas, teniendo en cuenta sus específicas condiciones biogeográficas, es necesaria una reacción rápida adecuada para la prevención de la proliferación de plagas y enfermedades (que podrían tener efectos negativos en los bosques no dañados o protegidos). Disminuir el riesgo de incendios forestales y evitar la desertificación deberán constituir las prioridades principales.

37

Los caminos forestales que obedecen a objetivos de prevención contra incendios también pueden utilizarse con otros fines. Desempeñan un papel importante en la reparación y la prevención de los efectos negativos de las catástrofes. Además, construir dos tipos de caminos, uno para la prevención de incendios forestales y otro con fines distintos, daría lugar a inversiones ineficaces y de alto coste.

En Eslovaquia los caminos forestales construidas para la prevención de incendios forestales en el marco de los programas de desarrollo rural fueron utilizadas de manera eficaz para realizar acciones de recuperación rápida tras las recientes tormentas y derribos causados por el viento. La mejora del acceso ayudó a minimizar el riesgo de catástrofes adicionales (incendios o brotes de plagas) y con la ayuda de un acceso adecuado se minimizó la alteración del suelo, lo que salvó la materia orgánica del suelo y fue beneficioso para su flora y fauna.

No existen mecanismos eficaces para la protección de los bosques de las catástrofes causadas por el viento o la nieve. Por tanto, las acciones deben centrarse en la prevención de los incendios forestales. Las acciones de prevención nunca están vinculadas a los daños abióticos acaecidos, sino a prevenirlos. Por tanto, la proporción de financiación pública destinada a las acciones de prevención contra incendios no puede vincularse directamente a los daños causados por los incendios.

Véase también la respuesta al apartado 50.

38

La evaluación de los riesgos forestales está financiada por la UE y por fondos nacionales. Austria asigna determinadas cantidades (cuotas) de fondos de la UE a las diferentes regiones. El resto se financia con fondos nacionales.

Respuesta común a los apartados 39 a 41

El presupuesto de la medida 226 está disponible para todos los tipos de bosques, privados y públicos. Aunque durante la ejecución del programa los bosques públicos recibieron una mayor cantidad de ayuda financiera, esto se neutralizó en términos de las hectáreas subvencionadas. De acuerdo con el informe sobre el estado de la situación anual de 2013 para Andalucía, el 78 % de la zona forestal subvencionada era privada.

La Comisión considera que corresponde a los Estados miembros y a las autoridades de gestión seleccionar los mejores proyectos teniendo en consideración sus condiciones socioeconómicas y geográficas y justificar la adecuación del cálculo de los costes aplicados.

La financiación de actividades que precisan mucha mano de obra puede asociarse a las características del terreno (orografía, aspectos medioambientales, etc.) y debe considerarse en un contexto de desarrollo rural más amplio.

42

La Comisión estima que la quema, como método para despejar las zonas afectadas, es una operación de mucho riesgo. Se encuentra sujeta a condiciones administrativas muy restrictivas y no está aceptada socialmente.

44

La Comisión considera que, debido a la creciente frecuencia e intensidad de las olas de calor y de las prolongadas sequías («causa principal») —las cuales, cuando se cumplan determinadas condiciones pueden también ser declaradas catástrofes naturales—, algunos programas introdujeron acciones contra «daños secundarios» (plagas y enfermedades) con el fin de prevenir una mayor proliferación de daños con graves consecuencias medioambientales y socioeconómicas. Por tanto, puede considerarse que las intervenciones subvencionadas mediante las medidas de desarrollo rural contribuyeron con éxito a lograr el objetivo de la medida y de los respectivos programas.

45

La Comisión constató que, en el transcurso del período de programación, Austria tuvo problemas con la aplicación de las medidas 224 y 225. A pesar del apoyo constante, estas medidas no se aplicaron con éxito. Por este motivo Austria aprobó proyectos destinados a la prevención de daños en el potencial forestal también con arreglo a la medida 226.

46

La Comisión considera que, sobre la base del conocimiento existente acerca de la interacción entre el bosque y el clima, la diversificación de los bosques y la introducción de distintas especies arbóreas pueden mejorar la resistencia de los bosques a las catástrofes y a los incendios y pueden también mejorar su adaptabilidad al cambio climático. Estas diversificaciones deberán introducirse antes de que sucedan las catástrofes, teniendo en cuenta los dictámenes de los expertos, los planes de protección forestal y las estrategias de adaptación climática o forestal a largo plazo.

47

Dado que en el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)⁷ se prevé una mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, la Comisión considera que esta medida es apropiada para dar una rápida respuesta en caso de futuros desastres.

En lo que respecta a la madera de haya, no solo los insectos sino también varios hongos pueden dañar la madera causando una importante pérdida de valor y extendiendo el riesgo de plagas y enfermedades a bosques sin daños, lo que resulta perjudicial para ecosistemas previamente sanos.

La Comisión estudiará el caso específico identificado por el Tribunal.

⁷ https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf

Recuadro 3

El problema se ha subsanado. En Aquitania se utilizan en la actualidad imágenes de satélite para realizar el seguimiento de las zonas dañadas. Un experto comprueba cada parcela dañada y verifica la magnitud del daño antes de solicitar la compensación. Posteriormente, los servicios del Estado tramitan las solicitudes y realizan verificaciones sobre el terreno mediante muestreo antes de conceder la compensación.

Las autoridades eslovacas admitieron un error administrativo e informaron a la Comisión de que ya se habían actualizado los procedimientos internos pertinentes.

50

Los caminos forestales pueden tener una finalidad múltiple: facilitar el acceso en caso de incendios forestales, proporcionar acceso para operaciones de prevención de incendios, así como para la extracción de madera u otros productos forestales.

La Comisión considera que los caminos forestales construidos con el fin de prevenir incendios pueden también tener otros fines, siempre que su función original no se vea obstaculizada por su uso alternativo.

Véase también la respuesta al apartado 51.

51

La utilización de los caminos forestales con fines económicos no afecta a su papel en la prevención de incendios forestales. El aclareo y la retirada de la biomasa son una parte importante de las medidas de prevención de incendios forestales. Los caminos también se utilizan para el transporte de madera como parte de las actividades de prevención necesarias. En conjunto, el uso múltiple de estos caminos aumenta la rentabilidad de la inversión.

52

La utilización de los caminos forestales con fines económicos no afecta a su capacidad para cumplir los fines de prevención de catástrofes forestales.

53

La Comisión considera que, debido al hecho de que las condiciones biogeográficas, geológicas y ecológicas de los bosques locales varían de manera significativa a lo largo y ancho de la UE, la fijación de criterios relativos a requisitos mínimos en el ámbito de la UE podría ser problemática. Dichos requisitos mínimos deberán establecerse a la escala más apropiada.

Además, la creación de una red adecuada de caminos forestales no solo contribuirá a mejorar la protección de los bosques contra los incendios, sino también a reconocer la importancia económica sostenible de los recursos forestales en muchas regiones. Con frecuencia, esto resulta necesario a fin de evitar una pérdida completa del interés socioeconómico de las zonas forestales que puede dar lugar a su abandono y, en última instancia, también a un aumento del riesgo de incendios.

54

La Comisión considera que la densidad de los caminos forestales podría ser mayor o menor dependiendo de las condiciones biogeográficas y geológicas locales. Además, los caminos forestales pueden abarcar varias zonas y explotaciones, y puede suceder que algunas secciones de un camino forestal cubran zonas en las que ya exista un nivel adecuado de densidad de caminos. En los programas de desarrollo rural del período 2014-2020, la Comisión instó a las autoridades eslovacas a incluir, como uno de los criterios de selección, la densidad de caminos de la zona.

Recuadro 5

Los tipos variables de ayuda no se excluyeron en el anterior período de programación, sin embargo, no están permitidos en el nuevo período de programación.

Recuadro 5, Ejemplo 2

Véase la respuesta al apartado 57.

57

La financiación de actividades que precisan mucha mano de obra puede asociarse a las características del terreno (orografía, aspectos medioambientales, etc.) y debe considerarse en un contexto de desarrollo rural más amplio. El uso de recursos humanos podría suponer métodos más ecológicos e importantes beneficios socioeconómicos, que constituyen también objetivos de la política de desarrollo rural.

Recuadro 6

Los niveles de costes pueden variar debido a las distintas condiciones ecogeográficas y geológicas, así como a otros factores. Pueden también existir razones que hagan imposible la utilización de maquinaria en general o que exijan el uso de maquinaria más cara debido a, por ejemplo, la existencia de pendientes, la dificultad de acceso, la normativa medioambiental, etc.

58

La Comisión ha instado a las autoridades eslovacas a incluir la verificación del carácter razonable de los costes en los programas de desarrollo rural del período 2014-2020.

60

En algunas zonas existe un número limitado de proveedores de servicios para algunas tareas específicas.

61

La Comisión considera que las autoridades de gestión son los organismos competentes para garantizar la eficacia de la ayuda a escala del proyecto.

El efecto de peso muerto debería evitarse garantizando que la inversión se produce solo después de la solicitud de ayuda o de la concesión de la misma. De otro modo, la evaluación del efecto de peso muerto podría ser muy subjetiva y dar lugar a un tratamiento desigual de los solicitantes.

62

En el período 2014-2020, en relación con los proyectos de inversión, únicamente se considerarán subvencionables los gastos efectuados después de que el beneficiario haya presentado la correspondiente solicitud, de conformidad con el artículo 60, apartado 2, del Reglamento nº 1305/2013. Los Estados miembros pueden incluso estipular un momento posterior, como la decisión de la concesión de la subvención.

63

La Comisión estima que debería llevarse a cabo una investigación adicional sobre la respuesta del beneficiario para clarificar en qué condiciones se efectuó la inversión y la efectividad de la misma, y si el objetivo original podría haberse conseguido sin la ayuda proporcionada en el marco de esta medida.

64

Con determinadas limitaciones, una «hectárea subvencionable» que active derechos de pago puede contener algunos árboles, matas o arbustos.

La limitación del desarrollo excesivo de dichos árboles, matas o arbustos puede reducir el riesgo de incendios forestales en la parcela y en las zonas forestales vecinas.

Respuesta común a los apartados 65 a 67

La Comisión considera que, debido al hecho de que los procesos naturales en los bosques son complejos y que los efectos mensurables de determinadas intervenciones pueden producirse solo tras varios años o décadas, las medidas de prevención de catástrofes forestales deben considerarse en un contexto de desarrollo rural más amplio y con una perspectiva a largo plazo. Los inventarios forestales de los Estados miembros que podrían repetirse en un plazo de 10 a 20 años y así como otros programas de supervisión forestal pueden proporcionar información sobre los cambios. Las medidas forestales se diseñan y ejecutan sobre la base de la información y la experiencia adquiridas durante el larguísimo período de 100 a 150 años en que las universidades y los institutos forestales de los Estados miembros llevan aplicando modelos de gestión forestal.

68

En aras de la proporcionalidad, el marco común de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural del período 2007-2013 incluyó una serie de indicadores de productividad comunes para garantizar la agregación y la comparación en el programa de desarrollo rural, diseñados para ser pertinentes en una mayoría significativa de casos. Con el fin de ilustrar las especificidades, el Estado miembro puede utilizar indicadores adicionales cuando lo considere apropiado.

Se recopilará un nuevo indicador de acciones preventivas basado en la «superficie subvencionada» en el marco común de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural del período 2014-2020. Esto cubrirá la laguna detectada en el anterior marco común de seguimiento y evaluación del período 2007-2013.

69

Las observaciones ponen de manifiesto que, debido a la complejidad y a la interconexión existente entre las diferentes acciones, en muchos casos no resulta útil desglosar los indicadores de resultados hasta un nivel demasiado detallado. Por esta razón la Comisión ha decidido, en el marco de supervisión y evaluación del período de programación 2014-2020, evaluar los resultados a escala de los ámbitos de interés.

70

Este indicador es uno de los elementos del sistema de evaluación. El nuevo sistema de evaluación deberá considerarse globalmente.

71

La Comisión ha reconocido que, en el contexto de los programas de desarrollo rural, la evaluación a medio plazo tenía un valor añadido limitado. Por tanto, se ha eliminado la obligación de realizar una evaluación a medio plazo en el período de programación 2014-2020.

72

Véanse las respuestas a los apartados 69 y 71.

73

Aunque la zona media quemada en la UE no está aumentando, con frecuencia los daños anuales ocasionados por incendios se concentran en muy pocos países. Estos países varían de año en año (por ejemplo, Portugal y España en 2003, Portugal en 2005, Italia y Grecia en 2007, España en 2012, etc.). Todos los años puede existir peligro extremo de incendios debido a la sequía y al calor locales junto con fuertes vientos en regiones específicas. Ciertos países pueden, por tanto, enfrentarse en determinados años a una actividad intensa de incendios provocada por unas condiciones meteorológicas dominantes de peligro de incendio en zonas de la cuenca mediterránea o en otras partes de Europa.

A escala del Estado miembro, las diferencias observadas en las tendencias se deben con frecuencia a las extremas condiciones de peligro de incendio que se producen en determinados años dentro de las series temporales estudiadas, como resulta evidente cuando se analizan los datos anualmente en relación con los indicadores meteorológicos de peligro de incendio⁸.

74

La Comisión considera que existe una experiencia considerable en relación con la naturaleza de las medidas preventivas, incluido el conocimiento sobre su eficiencia y eficacia en cada zona del programa. Se han financiado una serie de proyectos y programas de prevención de catástrofes forestales con fondos de la UE y se han llevado a cabo varios estudios y proyectos de investigación durante los últimos veinte años.

⁸ San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013) *Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives*. («Análisis de los grandes incendios de los paisajes mediterráneos europeos: lecciones aprendidas y perspectivas»). *Forest Ecology and Management*, 294, pp. 11-22.

Conclusiones y recomendaciones

76

La Comisión considera que, en general, las medidas de prevención de catástrofes forestales han contribuido con éxito a los objetivos de los programas de desarrollo rural. Se han obtenido resultados concretos y se han reducido los incendios. Además, las lecciones aprendidas se han aplicado al período 2014-2020, concretamente en lo que respecta al alcance de la medida y de las directrices mejoradas.

78

El Reglamento en materia de desarrollo rural⁹ estipula que las acciones preventivas contra los incendios deberán cubrir las zonas clasificadas por los Estados miembros como zonas de nivel medio o alto riesgo de incendio de acuerdo con sus planes de protección. Estos planes de protección de bosques y los programas forestales nacionales y regionales de los Estados miembros o instrumentos equivalentes han proporcionado una base adecuada para la correcta orientación y la fijación de prioridades durante la selección. La Comisión analizó la situación del sector forestal, incluida la prevención de catástrofes forestales y los aspectos relativos a la supervisión en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2005 adjunto a la Comunicación sobre la ejecución de la estrategia forestal de la UE. En el Reglamento en materia de desarrollo rural se dispone que las medidas forestales deben contribuir a la ejecución de la estrategia forestal comunitaria. Dicha estrategia forestal comprende los aspectos económicos, medioambientales y sociales de una gestión forestal sostenible.

⁹ Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo.

Por lo que se refiere al nuevo período de programación, la Comisión analizó la situación del sector forestal en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2013 adjunto a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal»¹⁰.

Recomendación 1 — Los Estados miembros deberían — Segundo guión

La Comisión considera que las zonas forestales Natura 2000 representan importantes valores medioambientales y producen destacados y variados servicios ecosistémicos. Además, varias disposiciones de Natura 2000 son aplicables a todos los bosques de la UE tanto si se encuentran dentro como fuera de las zonas Natura 2000 y, en este sentido, la función de los bosques que no pertenecen a la red Natura 2000 es también muy importante.

Recomendación 1 — La Comisión debería — Primer guión

La Comisión está aplicando esta recomendación en la actualidad.

La necesidad de una descripción adecuada de las acciones preventivas está incluida en la sección de análisis de las necesidades de la estrategia del programa de desarrollo rural para el período 2014-2020 y, en algunos casos, también en el ámbito de los acuerdos de asociación.

La Comisión examina los programas de desarrollo rural presentados, comprueba la lógica de la intervención y la necesidad de acciones preventivas durante el período de aprobación del programa y exige que las acciones preventivas se basen en el plan de protección de la zona en cuestión.

¹⁰ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

Recomendación 1 — La Comisión debería — Segundo guión

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión examinará con las autoridades nacionales competentes la posibilidad de un nivel de acción adecuado en el ámbito de los criterios básicos comunes para diferenciar las superficies forestales clasificándolas como zonas con un nivel bajo, medio o alto de riesgo de incendio.

79

Como parte de las prácticas de gestión forestal sostenible, los caminos forestales (u otras formas de inversión) construidos principalmente con fines de prevención de incendios también pueden utilizarse para acciones preventivas contra otro tipo de riesgos, así como para obras de recuperación y reparación, fines económicos o de ocio. La creación de una red adecuada de caminos forestales no solo contribuye a una mejor protección de los bosques contra los incendios, sino también a realizar una valoración económica sostenible de los recursos forestales en muchas regiones. Con frecuencia, estas acciones son necesarias con el fin de evitar una pérdida completa del interés socioeconómico de las zonas forestales que puede dar lugar a su abandono y, en última instancia, a un aumento del riesgo de incendios.

En lo que respecta al nuevo período de programación, se han preparado fichas de directrices con el fin de garantizar que los Estados miembros y las regiones utilicen la medida de manera correcta. Además, los Estados miembros y las regiones deberán especificar mejor sus necesidades y sus razones si desean ampliar la densidad de sus sistemas de caminos.

Recomendación 2 — Los Estados miembros deberían — Primer guión

La Comisión considera que el nuevo Reglamento en materia de desarrollo rural incluye una medida revisada relativa a la protección y recuperación de los bosques. Esta nueva medida puede proporcionar apoyo a las acciones relacionadas con la prevención y la reparación de los daños causados por los incendios forestales y las catástrofes y desastres naturales en los bosques, y puede asimismo facilitar ayuda para acciones preventivas relativas a plagas y enfermedades con la condición de que el riesgo de que suceda una catástrofe importante esté basado en pruebas científicas y esté reconocido por organizaciones científicas públicas.

Recomendación 2 — Los Estados miembros deberían — Tercer guión

La Comisión estima que ya existe una serie de garantías medioambientales en relación con las acciones subvencionadas. Por ejemplo, en el régimen de protección de Natura 2000 de conformidad con el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre hábitats se garantiza que se adoptarán las medidas necesarias para evitar el deterioro de dichas zonas. En otras, las evaluaciones de impacto medioambiental también contribuirán a prevenir los efectos adversos medioambientales. Por último, para todas las acciones cofinanciadas con fondos de la UE, se podrá solicitar un certificado de buenas prácticas medioambientales o de gestión forestal sostenible expedido por las autoridades nacionales competentes como condición previa a la cofinanciación de la UE.

En el nuevo período de programación, el comportamiento medioambiental de los beneficiarios es primordial en la aplicación de las diferentes medidas.

Recomendación 2 — La Comisión debería — Primer guión

La Comisión está aplicando esta recomendación en la actualidad.

La Comisión lleva a cabo auditorías de conformidad en los Estados miembros para verificar que el gasto subvencionado está de acuerdo con la normativa. En el caso de que se encuentren deficiencias en el transcurso de la auditoría, se aplican correcciones financieras.

Las medidas y los organismos pagadores que deben auditarse se determinan a partir de un análisis de riesgos. La importancia financiera desempeña un papel fundamental en la cuantificación de la exposición al riesgo. Esto significa que es más probable que un ámbito de fiscalización con un alto nivel de gasto sea clasificado en una posición destacada y sea auditado. La medida 226 ha sido auditada en 2014 y será auditada en 2015.

Recomendación 2 — La Comisión debería — Segundo guión

La Comisión está aplicando esta recomendación en la actualidad con arreglo al marco jurídico de los programas de desarrollo rural y las directrices adicionales.

La nueva medida cubre una gama más amplia de riesgos y daños. Durante el periodo 2014-2020, la ficha de medida pertinente como documento guía comprende aclaraciones y requisitos detallados y, como tal, puede servir como herramienta de ayuda para que el Estado miembro diseñe de manera adecuada la medida.

Se ha llamado la atención de los Estados miembros y regiones sobre el hecho de que, en el caso de incertidumbres relativas a la finalidad de las acciones, existen otras medidas especialmente encaminadas a aumentar el valor económico de los bosques.

80

Con arreglo a la gestión compartida, la Comisión aprueba los programas de desarrollo rural nacionales o regionales, mientras que la ejecución y la garantía de la relación coste-eficacia y la eficiencia de la ayuda son responsabilidad de los Estados miembros y de sus autoridades de gestión.

Respuestas de la Comisión

Por lo que se refiere al uso del trabajo manual en vez de la maquinaria, a veces dichas opciones están vinculadas a las características del terreno (orografía, aspectos medioambientales, etc.) y deben considerarse en un contexto de desarrollo rural más amplio.

Recomendación 3 — Los Estados miembros deberían — Primer guión

La Comisión considera que, cuando se apliquen costes estándar en los programas, los Estados miembros y las regiones garantizarán que los cálculos pertinentes son adecuados y precisos y se realizan por adelantado de manera justa, equitativa y verificable. Se deberá designar un organismo independiente para realizar los cálculos de todos los costes estándar o para confirmar la adecuación de los mismos.

Recomendación 3 — Los Estados miembros deberían — Segundo guión

Se está preparando y debatiendo con los Estados miembros un documento de directrices sobre los controles y las multas en el ámbito del desarrollo rural. El anexo I del presente documento contiene una lista de comprobación destinada a los Estados miembros para evaluar si los costes son razonables.

81

Se debe lograr un delicado equilibrio entre los costes de supervisión y evaluación y sus beneficios potenciales. En concreto, en el caso de la medición de las acciones preventivas resulta difícil establecer una cadena de causalidad. Además, la eficacia de intervenciones forestales concretas puede evaluarse solo tras varios años o incluso décadas.

En lo que respecta al período 2014-2020, se han introducido mejoras. Por ejemplo, se recopilará un nuevo indicador de acciones preventivas basado en la «zona destinataria de la ayuda» en el marco común de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural. Además, con el fin de obtener resultados de evaluación útiles, en 2019 se prevé un informe anual de ejecución ampliado. En el marco de este informe se efectuará una evaluación del programa de desarrollo rural y se proporcionarán los primeros resultados sobre la eficiencia del mismo.

Recomendación 4 — La Comisión debería

La Comisión acepta esta recomendación.

Se han introducido ya algunas modificaciones: por ejemplo, se recopilará un nuevo indicador de acciones preventivas basado en la «superficie subvencionada» en el marco común de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural del período 2014-2020. Esto cubrirá la laguna detectada en el anterior marco común de seguimiento y evaluación del período 2007-2013.

Con el fin de obtener resultados de evaluación útiles con mayor prontitud, en 2019 se introducirá un informe anual de ejecución ampliado. Este informe ampliado proporciona una evaluación de los resultados del programa y, cuando sea posible, una evaluación del impacto.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(* Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago:

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

Durante el período de programación 2007-2013, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) proporcionó ayuda para la recuperación del potencial forestal de los bosques dañados por catástrofes naturales e incendios, y para la introducción de medidas preventivas. A raíz de su fiscalización el Tribunal ha llegado a la conclusión de que la ayuda no estaba suficientemente bien gestionada, y que la Comisión y los Estados miembros no pueden demostrar que los resultados previstos se hubieran conseguido con arreglo a principios de coste-eficacia.

Las acciones preventivas no estaban suficientemente orientadas. La fiscalización puso de manifiesto acciones que no eran apropiadas para alcanzar los objetivos de la medida. No se garantizó adecuadamente la relación coste-eficacia de las acciones financiadas. Por último, los instrumentos de supervisión implantados no permitieron a la Comisión ni a los Estados miembros evaluar adecuadamente la eficiencia y eficacia de la medida.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones