



Anexo 1

EVALUACIÓN DEL GRADO DE INCLUSIÓN DE LAS PRIORIDADES DEL MARCO DE ACCIÓN PRIORITARIA PARA LA RED NATURA 2000 EN EL MARCO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL 2014-2020 (V.07/2014)



Informe final

Este documento ha sido elaborado para la Fundación Biodiversidad del ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el marco del proyecto LIFE11NAT/ES/000700, Elaboración del Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España, por la asistencia externa Biodiversidad+Desarrollo (Bi+De).

Autores: Santiago García Fernández-Velilla
Guy Beaufoy
Isabel Galar Andueza

•

Febrero de 2015

1. CUESTIONES PREVIAS

La estrategia para la programación en España de los fondos estructurales y de inversión para el periodo de programación 2014-2020 viene recogida en el Acuerdo de Asociación (AA). El AA recoge como una de las prioridades de financiación para los fondos los “Recursos Naturales”.

El FEADER debe contribuir a este reto. Y en concreto, el Marco Nacional establece que los programas de desarrollo rural de las comunidades autónomas deben considerar acciones dirigidas al uso eficiente de los recursos naturales, mitigación y adaptación al cambio climático. Y entre otras, actuaciones para:

- la restauración, conservación y mejora de la biodiversidad, incluidas en zonas Natura 2000, las zonas con limitaciones naturales u otras específicas , los sistemas agrarios de alto valor natural,
- la compensación a agricultores y/o silvicultores por las desventajas económicas que enfrentan en zonas Natura 2000,
- los pagos a agricultores que se comprometan a practicar la agricultura en zonas de montaña y otras zonas con limitaciones naturales significativas.

2. CUESTIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

- 1) El DAFO no analiza mediante indicadores cuantitativos en qué medida el anterior Marco Nacional ha contribuido a conservar la biodiversidad agraria y forestal, y a implantar la Red Natura 2000 (y más específicamente al desarrollo de las prioridades del MAP); si la contribución ha sido escasa, no se identifican los motivos, y si los datos disponibles no permiten realizar dicho análisis con rigor, no se constata esa carencia, los errores y las dificultades pasadas para que puedan ser subsanadas en la nueva programación. Esto hubiera sido de gran valor de cara a la elaboración del nuevo periodo financiero, siendo el análisis de “lecciones aprendidas” una de las recomendaciones en las que más ha insistido la Comisión Europea.
- 2) El DAFO no identifica los requerimientos ecológicos concretos de las especies silvestres de las Directivas de Hábitats y de Aves que pueden verse afectadas por prácticas agrarias o silvícolas favorables o perjudiciales, especialmente las que están en un estado desfavorable de conservación. Tampoco identifica dichas prácticas favorables o perjudiciales, ni los factores que pueden favorecer su persistencia o el cambio hacia comportamientos más favorables
- 3) El DAFO no identifica ninguna fortaleza relacionada con N2000. Es probable que hasta el momento el desarrollo efectivo de N2000 en España desde el papel hasta el territorio sea insuficiente como para generar fortalezas tangibles. De hecho, se afirma que “siendo España el Estado Miembro de la UE con mayor superficie RN

2000, no existe una adecuada planificación, gestión y financiación de los espacios y especies incluidos en la Red” (D.201). El desarrollo de N2000 es una de las prioridades establecidas por el Reglamento de Desarrollo Rural. A pesar de lo dicho, las posibilidades de financiar medidas del MAP a través del Marco Nacional son claramente insuficientes.

- 4) Se señala como una fortaleza para el medioambiente la “importante superficie para la agricultura y ganadería extensiva, incluidas las zonas de montaña”. Parece un contrasentido que el presupuesto asignado a incentivar este modelo agrario sea residual en contraposición con los incentivos a la intensificación agraria. Máxime cuando el abandono progresivo de estas actividades extensivas y la falta de relevo generacional se señalan como debilidades (D3 y D7) y se alerta sobre el “riesgo de pérdida de biodiversidad motivado, entre otras causas, por cambio en los sistemas agrarios hacia modelos más intensivos” (D.202). Diversos estudios han documentado los efectos negativos de este abandono sobre hábitats y poblaciones concretas que son comunes a todo el territorio español y que no se analizan en el DAFO (prados de siega, ciertos tipos de pastos, aves esteparias, etc.). Existen estudios que identifican las prácticas agrarias favorables para estos ecosistemas agrarios que no se han tenido suficientemente en cuenta ni en el Marco ni en los PDR regionales, y que sí que fueron revisados para establecer las medidas prioritarias del MAP.
- 5) Análogamente, se señala como fortaleza la “elevada superficie agrícola y forestal asociada a espacios protegidos, Red Natura 2000 y formas de aprovechamiento de alto valor natural”. No se incluyen indicadores que permitan valorar si estas áreas están sujetas a gestión activa ni si reciben un volumen de incentivos suficiente para su mantenimiento, que sea coherente con la importancia que se les reconoce implícitamente al citarlos como “fortaleza”, y como generadores de bienes y servicios ambientales.
- 6) Se señala que “el porcentaje de superficie de bosque y otras zonas forestales protegidas para conservar la biodiversidad, paisaje y elementos naturales específicos es superior a la media europea, globalmente y en la clase de conservación con intervención activa” (F204). Pero no se analizan los impactos positivos o negativos sobre la biodiversidad y sobre N2000 de esa intervención activa de manera que se puedan identificar necesidades y proponen medidas específicas para su mantenimiento o su modificación, cuando proceda.
- 7) Se indica que el “desconocimiento del funcionamiento del sector forestal y del valor de los ecosistemas forestales” es una debilidad (D.115). Esta apreciación coincide con algunas de las medidas identificadas por el MAP dentro de la prioridad 1. Sin embargo no se proponen medidas específicas dentro del Marco Nacional.
- 8) El DAFO no analiza suficientemente las amenazas y consiguientes necesidades de N2000. Ciertamente es que existe un gran desconocimiento sobre muchos aspectos relativos al estado de conservación (que no se menciona), y un menor

desconocimiento sobre las necesidades de gestión en Natura 2000, en relación con actividades agrarias y forestales. Los informes sobre el estado de conservación de los Hábitats y Espacios de Interés comunitario realizado en virtud de las obligaciones derivadas del artículo 17 de las Directiva de Hábitats en 2007 y 2013, así como muchos de los planes aprobados para la designación de Zonas Especiales de Conservación, identifican y describen sin ambigüedad las principales presiones y amenazas de cada hábitat y especie de interés comunitario. Muchas tienen su origen en actividades agrarias y forestales y son comunes a todo el Estado. Sin embargo, no se han valorado ni tenido en cuenta en el Marco Nacional, lo que indica que no han participado en la redacción del análisis de la situación expertos nacionales en Natura 2000. Como consecuencia, el Marco no ha propuesto medidas específicas, ni siquiera considera la obligación de incluir en los PDR la medida de Ayuda a Natura 2000 (artículo 30), ni programa condicionantes ni criterios específicos de selección de proyectos que respondan a estas amenazas y necesidades.

- 9) El DAFO identifica algunas problemas concretos de la Red Natura 2000, que coinciden con las prioridades estratégicas del MAP: deterioro y pérdida de hábitats y de poblaciones de especies por el abandono o por la intensificación agraria, planificación inacabada de la gestión, inadecuada gestión, insuficiente financiación, falta de coordinación institucional entre gestores del FEADER y de la Red N2000, etc. Resulta incomprensible que no se dé posterior solución a estas necesidades en ninguna medida específica común, ni se inste a las CCAA a incluirlas en sus programas.
- 10) Solo dos necesidades del Marco Nacional se relacionan con la prioridad 4(a) del Reglamento (N12 y N13). Ninguna de las dos tiene una relación justificada y específica con N2000. Tampoco ninguna de las necesidades que supuestamente contribuirán al objetivo transversal del medio ambiente tiene relación con N2000
- 11) Se definen las líneas estratégicas del Marco Nacional a partir de las necesidades seleccionadas para ser abordadas por el PDR y elección de los objetivos, las prioridades, las áreas focales y la fijación de objetivos basados en evidencias de la DAFO y la evaluación de necesidades. Sorprende que después de las valoraciones del propio DAFO relativos a los efectos de ciertas actividades agrarias sobre la biodiversidad, dentro de la línea estratégica 2 (“conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural”) solo haya un objetivo relativo a la conservación de la biodiversidad (objetivo específico 2.3) y se circunscriba a “promover conservación de la biodiversidad a través de recursos genéticos forestales”. Lo que claramente contraviene la lógica de intervención del documento, que no responde a los problemas y necesidades existentes ni identificados por el propio Marco Nacional.
- 12) Tampoco se identifican las oportunidades derivadas de la existencia de N2000 como posible solución a algunos de los problemas socioeconómicos y ambientales que se detectan. El DAFO no reconoce el beneficio que N2000 tiene como motor

económico que estimule nuevas actividades económicas alternativas y genere empleos sostenibles en áreas desfavorecidas incluidas en la red. Llama la atención en tanto en cuanto sí que se reconoce, por ejemplo, el potencial del turismo rural como catalizador del interés por el patrimonio natural (O.5) o los posibles nuevos nichos de mercado para los productos agroalimentarios ecológicos, de calidad, o comercializados mediante cadenas cortas (O.105). Y en este sentido llama poderosamente la atención la falta de programas subtemáticos, proyectos piloto específicos o aplicación combinada de medidas en explotaciones de la Red Natura 2000, que pueden tener sinergias positivas extraordinariamente significativas sobre objetivos de conservación de la biodiversidad, de incremento de la competitividad y de consolidación de empleos y nuevas actividades sostenibles. Como demuestran numerosas experiencias exitosas desarrolladas en proyectos LIFE+ o en programas de desarrollo rural de otros Estados miembros.

- 13) Los indicadores comunes de contexto, mayoritariamente de ejecución, no son útiles ya que no establecen correlaciones entre los problemas y los resultados esperados. No aportan información que permita evaluar el impacto real de dichas ayudas sobre los objetivos cuantificados que establecen los planes de designación de ZEC aprobados en algunas CCAA (lamentablemente los planes de la mayoría de las CCAA carecen de estos objetivos cuantificados). Así por ejemplo, el indicador “superficie de pastos” no distingue entre los que son de interés medioambiental y los que no lo son. El indicador “superficie forestal” tampoco distingue entre bosques de interés comunitario o plantaciones forestales. El indicador “proporción de bosque de matorral en transición” engloba tanto a procesos indeseables de evolución de pastos y matorrales de interés hacia etapas preforestales de menor interés para la conservación de N2000, como lo contrario, que sería muy deseable, dependiendo del área, región biogeográfica y tipo de hábitat. El “porcentaje de SAU o de superficie forestal” incluido en N2000, no garantiza que esté sometido a una gestión activa adecuada, como reconoce el propio DAFO (D.201)
- 14) Los únicos indicadores de objetivo específico son el “nº de hectáreas en las que se ha intervenido para prevenir o restaurar daños por incendios forestales”. No existe ningún indicador específico que ofrezca información sobre compromisos favorables para N2000. No será posible evaluar *a posteriori* la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto del Marco Nacional sobre la red. Tampoco permitirán conocer qué medidas se han aplicado dentro de la Red o en áreas de alto valor natural que sean relevantes para mejorar la coherencia de N2000. La falta de indicadores para el seguimiento de operaciones en Natura 2000 es uno de los principales problemas que han señalado todas las evaluaciones intermedias y finales realizadas en España para todos los programas anteriores. Sin embargo siguen sin incluirse objetivos cuantificados e indicadores específicos que permitan cuantificar el beneficio del Marco Nacional sobre la biodiversidad y sobre la Red Natura 2000.

- 15) No se han previsto las herramientas y procedimientos para la recolección, integración y procesamiento de datos de la Red Natura 2000 y de las especies y hábitats naturales de interés comunitario, que sean relevantes para los indicadores del programa, y que puedan estar disponibles a tiempo para valorar sus resultados
- 16) En cualquier caso, no se determinan valores de referencia cuantitativos ni tendencias del estado de conservación de los hábitats naturales y las poblaciones de especies silvestres de interés comunitario que pueden verse perjudicadas o favorecidas por determinadas actividades o prácticas agrarias o forestales, especialmente aquellas que se encuentran en un estado desfavorable de conservación. Estos valores deberían servir como punto de partida a partir de los que definir valores objetivo intermedios y finales para los resultados esperados. Sin ellos, el Marco Nacional no podrá ser evaluado posteriormente y el seguimiento carecerá de las referencias necesarias.
- 17) Los datos sobre el estado de conservación de los hábitats agrarios son obsoletos y se basan en información de calidad muy baja. Además, solo incluyen los pastos. Existen otros hábitats afectados por las actividades agrarias (matorrales, turberas, etc.)

3. CUESTIONES GENERALES APLICABLES A MÁS DE UNA MEDIDA

- 18) Las medidas incluidas en el marco nacional, para las que se establecen elementos comunes son:
 - servicios de asesoramiento,
 - agroambiente y clima,
 - agricultura ecológica,
 - zonas con limitaciones naturales y otras limitaciones específicas
 - medidas forestales
 - inversiones de mejora de las explotaciones agrarias,
 - inversiones en infraestructuras públicas de riego, inversiones en comercialización y transformación
 - instalación de jóvenes agricultores,
 - actuaciones de innovación y estrategia LEADER.

El Marco no establece ninguna relación entre estas medidas y las medidas prioritarias del MAP. Dada la escueta descripción de las medidas y de las operaciones elegibles, no queda clara su contribución a la Red Natura 2000.

Desaparecen con respecto al Marco de la programación anterior los Contratos Territoriales, que no fueron aplicados en ninguna CCAA en medidas con efectos significativos sobre la biodiversidad y sobre N2000; y no se justifica la no

consideración de otras medidas y herramientas que podrían tener un impacto altamente positivo sobre la Red, como los subprogramas temáticos, la aplicación de medidas combinadas o los proyectos piloto específicos en N2000.

- 19) No se incluye un análisis de las necesidades financieras de N2000 en virtud de las prioridades definidas por el MAP, ni ninguna indicación sobre la asignación presupuestaria que debe hacerse para satisfacer los costes de implementación de la red. En su defecto, y aunque sería deseable que el Marco incluyera un análisis a escala nacional, podría al menos incluir la obligación explícita de que las CCAA incluyeran este análisis e incluso identificar las medidas que deben ser relevantes para N2000 (1,2,4,7,8,10,12,13,15,16, 20).
- 20) En cualquier caso, el Marco Nacional omite cualquier recomendación u obligación a priorizar inversiones en la Red Natura 2000, que puedan favorecer el mantenimiento de las actividades y modelos de gestión agroforestal favorables para la biodiversidad, y la remuneración a las explotaciones que generan externalidades ambientales ligadas a los bienes y servicios ecosistémicos, tal y como establece la ley 42/2007 sobre Patrimonio Natural y biodiversidad, y el Marco de Acción Prioritario para la Red Natura 2000 en España.
- 21) Durante los trabajos para la realización del MAP se ha puesto de manifiesto la dificultad de evaluar el uso de FEADER para el desarrollo de N2000 debido a la ausencia de indicadores pertinentes en los programas anteriores y a la total ausencia de seguimiento de las medidas que supuestamente tenían efectos significativos positivos sobre N2000. El Marco Nacional es el documento programático adecuado para definir indicadores estandarizados, comparables y cuantificables, comunes a todo el Estado y específicos para la Red N2000, seleccionados a partir de las medidas prioritarias del MAP. Sin embargo, no se incluyen ni indicadores ni recomendaciones para sean los PDR de las CCAA los que los incluyan.
- 22) El DAFO “señala como un problema importante la falta de coordinación entre las entidades administrativas responsables de la gestión del FEADER y de la Red Natura 2000. La información recibida por estas últimas sobre los trabajos de elaboración de las PDR ha sido muy escasa, y su participación en dichos procesos prácticamente inexistente¹. No se indica de qué manera se va a resolver este problema.
- 23) De los 42 miembros del Comité de Seguimiento Nacional, sólo el representante de las organizaciones ecologistas más representativas de ámbito nacional tiene un perfil netamente ambiental. De entre los 10 representantes de Direcciones y Subdirecciones de la administración central, no hay ninguno de los órganos ambientales responsables de la conservación de la biodiversidad y de la Red Natura 2000. De los 18 representantes de las administraciones autonómicas, no

¹ Acta del seminario “PERSPECTIVAS DE LA NUEVA PAC PARA LA CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD Y PARA NATURA 2000. Oficina Técnica de EUROPARC-España, 8 de abril de 2014

hay ninguno que represente a las administraciones autonómicas responsables de la conservación de la biodiversidad y de la Red Natura 2000. Además, uno de los principales déficits de las evaluaciones externas intermedias y post programa, de los programas anteriores, ha sido la inexistencia de una evaluación rigurosa, fundamentada y documentada del impacto de los programas en N2000. El incremento de miembros del Comité de Seguimiento quizá no sea la solución más operativa para un órgano que tiene ya una composición excesivamente numerosa. Pero podría crearse un subcomité específico para N2000 en el que estuvieran representada tanto la administración responsable de la gestión de la Red Natura 2000, como expertos externos (cuya participación en las evaluaciones externas debería igualmente garantizarse)

- 24) Cuando la condicionalidad, las ayudas N2000 y las medidas agroambientales se aplican a los mismos aspectos que se regulan en los Reglamentos Horizontal o de Ayudas Directas, por ejemplo al mantenimiento de elementos estructurales, hay que garantizar que el nivel de obligaciones agroambientales, y por consiguiente sus efectos, van más allá de los establecidos para la condicionalidad y el pago verde. El Marco Nacional indica de forma genérica que los pagos de las medidas de agroambiente y clima (art. 28) y agricultura ecológica (art. 29) y los pagos en virtud de Natura 2000 y Directiva marco del agua (art. 30) cubrirán únicamente los compromisos que impongan mayores exigencias que los requisitos pertinentes de la condicionalidad y al componente verde de las Ayudas Directas. Esto obliga a establecer las líneas base a partir de las que cabe considerar que las exigencias para el cobro de estas ayudas superan a las obligaciones de la condicionalidad. Pero el Marco Nacional no establece estas líneas de base, y los programas de las CCAA se limitan, en el mejor de los casos, a hacer una nueva mención genérica a que se evitará esa doble financiación. Solo excepcionalmente, en el caso de la medida agroambiental sobre hábitats agrarios esteparios en Navarra, se indica sin mayor detalle que “esta submedida describe compromisos de distinta naturaleza a las prácticas del greening: por tanto no existe riesgo de doble financiación, y por otro lado, el contenido del compromiso agroambiental de esta submedida es más ambicioso que la obligación de la práctica verde en el caso de agricultores acogidos a agricultura ecológica, por lo que se pueden pagar el coste y el lucro cesante completos correspondientes a ese nivel adicional de compromiso. Es necesaria una mayor justificación de las razones por las que los compromisos se consideran “más ambiciosos”
- 25) España no ha definido (o no se hace mención en el Marco Nacional ni en los programas de las CCAA) los pastos que serán considerados medioambientalmente sensibles, dentro y fuera de N2000, ni a la superficie de referencia de estos pastos que activarán derechos de Pago Básico, ni el índice de referencia para los pastos, ni a la forma en la que se va a aplicar la obligación de mantener los pastos permanentes a escala nacional, regional o de explotaciones de manera que no disminuyan en más de un 5 %, ni los elementos que constituyen las superficies de interés ecológico en las explotaciones para el cumplimiento del pago verde, ni los procedimientos de medición de estos elementos, ni a los criterios y áreas admisibles para la aplicación regional o colectiva de estas superficies. Sin ello

resulta difícil establecer líneas base que establezcan los umbrales de pago entre la condicionalidad, las ayudas directas y las ayudas agroambientales, al objeto de evitar la doble financiación. En cualquier caso, estas líneas base no se establecen ni en el Marco Nacional ni en los PDR de las CCAA.

- 26) En el caso de la ayuda Natura 2000 (art. 30), el pago se concederá sólo para compensar las desventajas derivadas de los requisitos que sean más estrictos que las buenas condiciones agrarias y medioambientales. Las CCAA que incluyen estas ayudas (Navarra, Castilla-La Mancha, o Aragón) no establecen líneas base a partir de las que puedan considerarse que los planes de designación de las ZEC van más allá de la condicionalidad. Como en el caso anterior. No obstante, es necesario indicar que la baja calidad de los planes de designación de las ZEC y el carácter voluntario de la mayoría de las medidas que contemplan, rara vez permiten definir ayudas específicas para N2000.
- 27) Tampoco se han definido las prácticas equivalentes que son similares a las exigencias del componente verde y que rinden un beneficio para el clima y el medio ambiente equivalente o superior al de una o varias de las prácticas contempladas en el reglamento de Ayudas Directas, para evitar la doble financiación.
- 28) El artículo 45.1 del reglamento 1305/2013 de desarrollo rural, establece que las operaciones de inversión no podrán afectar negativa y significativamente a los objetivos de conservación de lugares de la Red Natura 2000. El Marco Nacional establece que los programas de desarrollo rural identificarán para cada inversión los umbrales aplicables para la evaluación, y su capacidad de afectar a espacios de la Red Natura 2000. Y señala como susceptibles de encontrarse en este caso, las operaciones de reforestación y creación de superficies forestales, las inversiones de mejora de las explotaciones agrícolas, las infraestructuras públicas de regadío y las inversiones en transformación y comercialización. Es importante definir la forma en que se tiene que acreditar que los proyectos de inversiones no producirán efectos negativos significativos en la Red Natura 2000, tal como queda obligado por el artículo 6 de la Directiva de Hábitats, en aquellas pequeñas inversiones que no están obligadas por la legislación nacional o autonómica a contar con una declaración de impacto ambiental. Los PDR analizados no incluyen ni criterios ni procedimientos.

4. CUESTIONES GENERALES APLICABLES A CADA MEDIDA

MEDIDA 1: TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y ACTIVIDADES DE INFORMACIÓN (Artículo 14)

- 29) El déficit de conocimientos sobre el estado de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario se ha puesto de manifiesto en informes de 2007 y 2013 sobre el artículo 17 de la Directiva de Hábitat, así como en muchos planes

de designación de ZEC. De forma general este déficit se reconoce en algunos DAFO. Es común a todo el estado y particularmente grave pues impide una gestión eficaz de N2000 y el establecimiento de líneas base para evaluar el impacto de los programas. Sin embargo el Marco Nacional no adoptan submedidas para resolver este problema ni insta a las CCAA a que lo hagan. La M1 podría financiar operaciones relacionadas con la mejora y transferencia de conocimientos. Se echa de menos una explicación de por qué no se aprovecha la oportunidad que prevé el Reglamento.

- 30) No se identifican déficits de conocimientos de gestores y productores sobre los objetivos de N2000, los requerimientos ecológicos de los hábitats y especies de interés comunitario, y las actividades agrarias y forestales que pueden perjudicarles o beneficiarles. En consecuencia no se proponen medidas para resolver estos déficits. Se deberían identificar los déficits específicos de formación y establecer una designación mínima de fondos para resolver estos déficits, tanto para productores como para gestores públicos y privados de tierras en N2000 y otras áreas de alto valor importantes para asegurar la coherencia de la Red.
- 31) Ninguno de los objetivos prioritario de las dos submedidas se refiere a N2000, ni a las medidas incluidas en la prioridad 1 del MAP

MEDIDA 2: SERVICIOS DE ASESORAMIENTO, GESTIÓN Y SUSTITUCIÓN DE EXPLOTACIONES AGRARIAS (Artículo 15)

- 32) El Reglamento recomienda, pero no obliga a incorporar aspectos relativos a la biodiversidad y a N2000 en el asesoramiento. El Marco Nacional reconoce que el asesoramiento es clave para la aplicación de las medidas relativas a la implantación de la red N2000 en España, aunque el DAFO no hace ninguna valoración sobre la formación de los asesores en relación con N2000. Sin embargo, el Marco ni obliga ni recomienda que la M2 incluya submedidas específicas para N2000, o que tenga en cuenta la cualificación en esta materia a la hora de seleccionar a los proveedores.
- 33) Tampoco ha programado la submedida para mejorar la formación de los suministradores del servicio de asesoramiento en materia de conservación de la biodiversidad y de la Red N2000, para que puedan promover la implicación de los productores en las medidas del MAP. No se puede por tanto valorar la contribución que potencialmente tendrá esta medida sobre N2000, aunque no hay indicios para suponer que pueda ser significativa.
- 34) El Marco Nacional, en cumplimiento del Reglamento, establece que el prestador de los servicios de asesoramiento, bien de carácter público o privado, serán seleccionados por un procedimiento de licitación pública. Sin embargo es

frecuente la asignación directa del servicio a entidades públicas dependientes de la administración o privadas, evitando así procedimientos de selección competitiva y sin que se justifique su cualificación de estas empresas para prestar el servicio.

- 35) El Reglamento indica que el sistema de asesoramiento deberá priorizar a las explotaciones que tengan difícil acceso a otros sistemas de asesoramiento existente. Probablemente las pequeñas explotaciones extensivas situadas en zonas marginales de alto valor natural, como las que son frecuentes en N2000, cumplan estas condiciones. El Marco Nacional indica que las comunidades autónomas podrán establecer las categorías de destinatarios que tienen acceso prioritario al sistema de asesoramiento a las explotaciones. Pocos PDR regionales otorgan prioridad de acceso al servicio de asesoramiento para las explotaciones dentro de la Red Natura 2000. Tampoco el Marco Nacional. La priorización de acceso a un asesoramiento público para unas explotaciones que generan bienes públicos, y más cuando tienen peor acceso a otros sistemas de asesoramiento, parece que debería ser un criterio a tener en cuenta.

MEDIDA 4: INVERSIONES EN ACTIVOS FÍSICOS (Artículo 17)

- 36) Se indica que esta medida va a contribuir significativamente a la prioridad 4 (a) pero no se detalla ni cuantifica en que consiste la contribución que las inversiones de mejora de las explotaciones agrícolas, en infraestructuras públicas de regadío, o en transformación y comercialización de productos agrarios pueden tener sobre la biodiversidad y sobre N2000. Tampoco queda claro como estas inversiones pueden beneficiar, tal como se indica, a la gestión sostenible de los bosques
- 37) Antes bien al contrario, por las características de las operaciones elegibles, esta ayuda puede tener un impacto potencialmente negativo sobre la Red Natura 2000 y sobre la diversidad biológica, como reconoce el propio DAFO (A 206). Las ayudas a los regadíos y a las inversiones en explotaciones agrarias, y la consiguiente intensificación de la agricultura, aparte de una pérdida y deterioro de hábitats, pueden provocar un descenso de la cantidad y calidad del agua de los ecosistemas y un incremento de emisiones. Sin embargo, no se describen estos efectos potenciales, ni se realizan análisis de riesgo, ni se establecen condicionantes ni criterios específicos de selección de proyectos tendentes a evitar repercusiones negativas sobre la biodiversidad y sobre el cambio climático; ni criterios tendentes a evitar que estas ayudas compitan en condiciones favorables con otras ayudas menos dotadas de apoyo a la extensificación en sitios N2000, o en áreas agrarias de alto valor natural, relevantes para la coherencia de la red.

- 38) El Marco Nacional indica que pueden financiarse con la medida 4 (artículo 17.d) inventarios de biodiversidad. Ninguna Comunidad Autónoma ha incluido específicamente esta operación como elegible.

MEDIDA 6: DESARROLLO DE EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS Y EMPRESAS (Artículo

- 39) No se incluyen criterios de selección de proyectos que favorezcan la implantación de jóvenes agricultores o de nuevas explotaciones agrarias que apliquen medidas favorables a la biodiversidad y a N2000, en la línea de la prioridad 7 del MAP, relativa a promover el empleo sostenible en N2000. La inclusión de consideraciones relativas a la biodiversidad y al cambio climático en los planes empresariales ayudarían a seleccionar operaciones de impacto cuantificable en la prioridad 4 (A)

MEDIDA 7: SERVICIOS BÁSICOS Y RENOVACIÓN DE POBLACIONES EN LAS ZONAS RURALES

- 40) El Marco Nacional indica que el estado de conservación de los hábitats agrícolas (pastos), entre 2001 y 2006, se caracterizan por una ausencia de información: el 91% de los hábitats evaluados tienen estado de conservación desconocido y el 9% se encontraron en un estado desfavorable. Estos datos proceden del informe sobre el artículo 17 de la Directiva del 2007 y son obsoletos. No obstante, es cierto que el informe de 2013 sigue constatando un notable desconocimiento sobre este estado de conservación común a todo el ámbito estatal de la red. Sin embargo no se constata la necesidad de resolver este déficit de información, ni se propone ninguna medida para solventarlo. La M7 (artículo 20), por ejemplo, permite financiar estudios e inversiones vinculados al mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación del patrimonio natural de las zonas de alto valor natural.
- 41) Esta medida tiene un enorme potencial para financiar acciones prioritarias del MAP que prácticamente no aprovecha ni el Marco Nacional ni los PDR de las CCAA analizados: redacción y revisión de planes de gestión para ZEC, inversiones en equipamientos de uso público, actuaciones de sensibilización ecológica, restauración del patrimonio natural, sensibilización ecológica, etc. Hubiera sido de altísimo interés para la restauración de áreas de alto valor natural que faciliten la conexión entre lugares de N2000 de distintas CCAA (prioridad 6 del MAP), definiendo las operaciones elegibles, condicionantes y criterios de selección que podrían incorporarse de forma estandarizada en los PDR de todas las CCAA para actuaciones en favor de la conectividad en de red en cada Comunidad Autónoma.

MEDIDA 8 y 15: FORESTALES (Artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 34)

- 42) La descripción de las operaciones elegibles en esta medida es muy poco precisa y, a pesar de ser una de las más relevantes para la implementación de la Red Natura 2000. En realidad el Marco Nacional no establece ninguna medida forestal común. Se limita a establecer la obligatoriedad de la medida para las CCAA y transcribe algunos aspectos del Reglamento de la UE sin aportar nada específico para España, instando las CCAA a concretar todo lo relativo a esta medida. Se desaprovecha la oportunidad para establecer un marco común de apoyo a las operaciones del MAP encuadrables en los artículos 21 a 27 y 34, y que son necesarias en todo el ámbito estatal de la Red Natura 2000. No permite valorar su contribución a dicha red y su coherencia con las prioridades del MAP.
- 43) Al no haberse identificado en los DAFO la situación de los hábitats forestales de interés comunitario que tienen escasa representación en N2000, problemas de fragmentación o un estado desfavorable de conservación, no se establecen medidas específicas acordes con el MAP.
- 44) El Marco Nacional destaca la importancia estratégica del artículo 22 para la biodiversidad e indica que para el cumplimiento de este compromiso es fundamental que todos los programas de desarrollo rural garanticen la toma de información necesaria y armonizada para poder lograr los objetivos planteados y aportar los indicadores requeridos de su cumplimiento. Pero no se proponen estos procedimientos armonizados.
- 45) Uno de los principales problemas de las ayudas forestales en anteriores programas es que la mayoría de las ayudas se han destinado a plantaciones forestales en operaciones de mejora económica de las superficies forestales. Los incentivos a plantaciones forestales son en ocasiones contrarios a los objetivos que establecen algunos planes de gestión de N2000, al reforestarse con especies alóctonas las áreas de distribución potencial de tipos de bosques autóctonos que se encuentran escasamente representados en N2000 o en un estado desfavorable de conservación, tal como reconoce el DAFO (A207). El Marco no emite criterios comunes básicos de elegibilidad o de selección de proyectos para las ayudas forestales, que eviten esta competencia entre bosques y plantaciones forestales en N2000, y que promuevan una asignación de recursos razonable entre objetivos relativos a la mejora económica de las superficies forestales y los relativos a la expansión y mejora ecológica de los bosques autóctonos. La cuantía para operaciones coincidentes con las medidas prioritarias del MAP para bosques de alto valor natural y de interés comunitario han sido residuales en programaciones anteriores y no se adoptan medidas para que no ocurra lo mismo durante el nuevo periodo.
- 46) Una de las cuestiones que podrían ayudar a poder analizar con mayor rigor los presupuestos y relacionarlos con mayor precisión con los problemas detectados en los DAFO para las superficies forestales sería una definición mejorada del

concepto de bosque. El artículo 2.2 del REGLAMENTO (UE) n° 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural faculta a los Estados miembros o regiones a aplicar otra definición de "bosque" a efectos del programa de desarrollo rural. Ni el Marco Nacional ni las CCAA han aprovechado esta facultad.

- 47) A pesar de que uno de los objetivos de la medida es contribuir a la biodiversidad y a la integridad de N2000, no se incluyen criterios de selección de proyectos que prioricen las medidas del MAP y de los planes de designación aprobados de ZEC. En el caso de la M15, se insta a usar como criterios de selección de proyectos el que las operaciones cumplan los objetivos de los planes forestales. Dado que se afirma que estas medidas se proponen contribuir con la prioridad 4 (A) y favorecer a Natura 2000, quizá se podría haber ampliado el criterio mencionado al cumplimiento con los objetivos de los planes de designación de ZEC en materia forestal y del MAP.
- 48) No se incluyen condicionantes específicos para que las operaciones sean compatibles con los planes de designación de las ZEC; en la mayoría de los PDR no se identifican las especies, áreas y métodos que se deben utilizar para evitar la forestación inapropiada de hábitats sensibles, como las turberas y los humedales, y efectos negativos en zonas de alto valor ecológico, incluidas las zonas donde se practica una agricultura de elevado valor natural, dentro y fuera de N2000 (art.6 del Reglamento C(2014) 1460 final)
- 49) Para evitar que las operaciones de prevención de incendios (submedida 8.5) pueda ser utilizada para proyectos de aclareos o podas, plantaciones, talas o cambios estructurales que persigan la mejora económica de las masas (operaciones que deben financiarse con otras medidas), debería incluirse un condicionante que obligara a que este tipo de actuaciones utilizará siempre en las operaciones de plantación las especies autóctonas de mayor valor ecológico en la zona, y que los cambios estructurales tendrán como objetivo aumentar el valor ecológico de la masa.
- 50) Algunos estudios indican la posible ineficiencia desde una perspectiva económica de algunos subsidios destinados en anteriores programas a la producción de madera en las actuales y en las previsibles condiciones de los mercados a medio y largo plazo. Los DAFO del Marco Nacional y de los PDR no realizan análisis al respecto. Para evitar el uso ineficiente de los recursos públicos que pudieran destinarse a la generación de bienes públicos ambientales y de servicios ecosistémicos con un menor coste de oportunidad, en las operaciones destinadas a incrementar el valor económico de las zonas forestales se debería incluir información rigurosa, detallada y certificada, sobre el previsible aumento del valor económico de la masa, comparando la situación con y sin subsidio.
- 51) Tampoco se incluye, ni siquiera a modo de recomendación, que las operaciones que tengan como objetivo la creación de bosque, seleccionen especies, variedades, ecotipos y procedencias de árboles autóctonos que puedan ser utilizados teniendo en cuenta la necesidad de resiliencia al cambio climático y los

desastres naturales, así como el potencial carácter invasivo de la especie en las condiciones locales en las que está prevista la forestación (artículo 6 (b) del mismo Reglamento). Estas recomendaciones para favorecer a los bosques autóctonos frente a plantaciones alóctonas monoespecíficas son coherentes con la necesidad 12 del Marco Nacional: “es necesario apoyar la conservación de recursos genéticos forestales como garantía de una mejor adaptación al cambio climático de las especies forestales (...). Se necesita una alta diversidad intra e inter específica con el fin de asegurar la permanencia de los bosques y que éstos contribuyan plenamente al conjunto de los objetivos ambientales, climáticos, económicos y sociales. Sin esa diversidad, los bosques disminuyen su resiliencia y se vuelven más vulnerables a las plagas y enfermedades y a los efectos del cambio climático, por lo que se reduce su capacidad de proporcionar el nivel que se espera de los bienes y servicios que proporcionan”.

- 52) En cualquier caso, no se proponen indicadores específicos para poder evaluar el impacto de la medida en el objetivo de mejorar la biodiversidad forestal (superficie de bosques de interés comunitario, capacidad de secuestro de CO₂, etc.)

MEDIDA 10: AGROAMBIENTE Y CLIMA (Artículo 28)

- 53) El Marco Nacional no establece ninguna medida agroambiental común. Se limita a establecer la obligatoriedad de la medida para las CCAA y transcribe algunos aspectos del Reglamento de la UE sin aportar nada específico para España, instando las CCAA a concretar todo lo relativo a esta medida. Se desaprovecha la oportunidad para establecer un marco común de apoyo a las operaciones del MAP encuadrables en el artículo 28, y que son necesarias en todo el ámbito estatal de la Red Natura 2000.
- 54) Las agrupaciones de agricultores pueden ser beneficiarios de las ayudas agroambientales y climáticas. Esta aplicación colectiva vinculada a medidas del MAP incluidas en los planes específicos de designación de ZEC podría dar un fuerte impulso a la implantación de la Red N2000. Según el MAP, los programas de desarrollo rural podrán incluir, de forma justificada por razones medioambientales, a otros gestores de tierras o agrupaciones de gestores de tierras como beneficiarios de un tipo de operación agroambiental en particular. Esto podrá dar un fuerte impulso a las entidades de custodia del territorio, tal como establece la Ley 42/2007, y al desarrollo de instrumentos de gestión concertada, tal y como establece el MAP. Ninguna de estas dos posibilidades se articulan específicamente en el Marco Nacional y en los PDR.
- 55) El Marco Nacional indica que, no siendo obligatoria la aplicación de criterios de selección para la concesión de la ayuda agroambiental, los programas de desarrollo rural pueden establecer preferencia por determinadas zonas si los beneficios medioambientales son especialmente importantes en las mismas. Y

debido a ello podrán considerar prioritarias a las explotaciones situadas en zonas de la Red Natura 2000. La mayor parte de los programas autonómicos no consideran esta opción (este comentario es de aplicación a la medida 11, sobre agricultura ecológica).

MEDIDA 12: AYUDAS A NATURA 2000 (ART.30)

56) Pocas CCAA han incluido esta medida, su presupuesto es absolutamente residual, y el tipo de operaciones elegibles muy limitado. Lo que resulta extraño a tenor de las recurrentes apelaciones a las restricciones sin compensar que provoca la red. Todas las CCAA han designado ZEC. Y lo han hecho mayoritariamente mediante la aprobación de planes específicos. Dada la importancia superficial de la Red N2000 en España, y la importancia del artículo 30 como herramienta de desarrollo de la red, sorprende la escasa utilización no justificada de esta medida por parte de las CCAA. A diferencia de lo que ocurre con las medidas agroambientales, el Marco Nacional no obliga a incluir esta medida en los PDR regionales, lo que parece una clara oportunidad perdida.

MEDIDA 16: Cooperación

57) Ninguna de las operaciones financiadas en esta medida mencionan a la Red N2000. A pesar de que el reglamento menciona expresamente acciones ambientales o coincidentes con medidas prioritarias, especialmente relativas a las prioridades 6, 7 y 8 del MAP (proyectos piloto, uso compartido de equipamientos, potenciación de mercados locales, cambio climático, prácticas medioambientales, diversificación, planes forestales, etc.)

58) La submedida 16.6 se propone el apoyo a la cooperación entre los agentes de la cadena de distribución en el suministro sostenible de biomasa destinada a la elaboración de alimentos y la producción de energía. No se establecen procedimientos preventivos, condicionantes ni criterios de selección de proyectos que impidan que las operaciones financiadas no tengan repercusiones negativas sobre la Red N2000.