EVALUACIÓN DEL GRADO DE INCLUSIÓN DE LAS PRIORIDADES DEL MAP PARA LA RED NATURA 2000 EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 2014-2020 DE ESPAÑA

Santiago García Fernández-Velilla
Guy Beaufoy
Isabel Galar Andueza

Febrero, 2015

EVALUACIÓN DEL GRADO DE INCLUSIÓN DE LAS PRIORIDADES DEL MAP PARA LA RED NATURA 2000 EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 2014-2020 DE ESPAÑA

Informe final

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

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).

Febrero de 2015

INDICE

1. **ESTRUCTURA DEL INFORME**

2. **REVISIÓN DEL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN, NECESIDADES Y OBJETIVOS DE LOS PDR**

   2.1 VALORACIONES GENERALES RESPECTO AL ANÁLISIS DAFO

   2.2 VALORACIONES GENERALES RESPECTO A LAS NECESIDADES Y MEDIDAS

   2.3 VALORACIONES GENERALES RESPECTO A LOS OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS

   2.4 VALORACIONES GENERALES RESPECTO A LA FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000

   2.5 VALORACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LAS ESTRATEGIAS PRIORITARIAS DEL MAP

      2.5.1. EP1: Mejora del conocimiento necesario para la gestión

      2.5.2. EP2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)

      2.5.3. EP3: Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000

      2.5.4. EP4: Vigilancia y seguimiento

      2.5.5. EP5: Información, formación y sensibilización

      2.5.6. EP6: asegurar los beneficios ecosistémicos de la Red Natura 2000, especialmente en relación con el cambio climático

      2.5.7. EP7: promover el turismo y el empleo sostenibles en Natura 2000

      2.5.8. EP 8: promover enfoques innovadores en relación con Natura 2000

3. **CORRELACIÓN ENTRE PRIORIDADES DEL MAP Y MEDIDAS DEL PDR**

   3.1 ESTRATEGIAS Y MEDIDAS PRIORITARIAS PARA LOS TIPOS DE HÁBITATS Y LAS ESPECIES PRIORITARIAS Y NO PRIORITARIAS

   3.2 ESTRATEGIAS Y MEDIDAS PRIORITARIAS PARA EL TURISMO Y EMPLEO VERDES; LA MITIGACIÓN Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO; OTROS BENEFICIOS ECOSISTÉMICOS; Y A LA INVESTIGACIÓN, LA EDUCACIÓN, LA CAPACITACIÓN, LA CONCIENCIACIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN

4. **CONCLUSIÓN FINAL**

1. ESTRUCTURA DEL INFORME

La estructura de prioridades del Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España (2014-2020), en adelante MAP, y de los Programas de Desarrollo Rural, en adelante PDR), son diferentes.

El MAP enumera las medidas prioritarias (imprescindibles, necesarias o convenientes) para desarrollar la Red Natura 2000 en España, y se estructura en torno a 8 prioridades estratégicas:

1. Mejora del conocimiento necesario para la gestión
2. Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)
3. Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000
4. Vigilancia y seguimiento
5. Información, formación y sensibilización
6. Asegurar los beneficios ecosistémicos de la Red Natura 2000, especialmente en relación con el cambio climático
7. Promover el turismo y el empleo sostenibles en Natura 2000
8. promover enfoques innovadores en relación con Natura 2000

Cada una de estas prioridades estratégicas se desarrolla mediante "medidas prioritarias". Se definen, por una parte, "medidas prioritarias generales" aplicables en toda la Red N2000. Y por otra, medidas prioritarias para cada uno de los siguientes tipos de hábitat y especies:

a) agrícolas
b) forestales
c) marinos y costeros
d) fluviales y palustres (incluidas las turberas)
e) cuevas y roquedos

Por su parte, el Reglamento 1305/2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) establece seis prioridades:

1) Fomentar la transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales
2) Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible,
3) Fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario,

4) Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura
5) Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal,
6) Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales

Y dentro de la prioridad 4, se establecen 3 subprioridades:

a) restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluido en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas), los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos;
b) mejorar la gestión del agua, incluyendo la gestión de los fertilizantes y de los plaguicidas;
c) prevenir la erosión de los suelos y mejorar la gestión de los mismos.

Tanto el Marco Nacional como los programas regionales de desarrollo rural deberán abordar como mínimo cuatro prioridades conforme al análisis de la situación en términos de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) y a la evaluación previa.

De acuerdo con la posición de la Comisión en el documento sobre la programación de los Fondos del Marco Estratégico Común (MEC) para el período 2014-2020 en España, la protección de la biodiversidad, así como la gestión, recuperación y seguimiento de los espacios Natura 2000 están incluidos entre las prioridades de financiación para España.

A este respecto, la financiación de la red Natura 2000 debe ser coherente con el Marco de Acción Prioritaria (MAP) de España, elaborado de conformidad con el artículo 8 de la Directiva sobre hábitats directo.

Por tanto, los PDR españoles tienen entre sus prioridades ineludibles la gestión, recuperación y seguimiento de los espacios Natura 2000 de forma coherente con el Marco de Acción Prioritaria (MAP) de España.

El objeto de este informe es hacer una primera valoración de si el Marco Nacional y una selección de los PDR de España han previsto la financiación suficiente para las medidas del MAP.

El Artículo 8 del Reglamento 1305/2013, respecto al contenido de los PDR, "requiere *un análisis de la situación de tipo DAFO que será la base para determinar las necesidades que se han de satisfacer en la zona geográfica cubierta por el programa en relación con cada una de las prioridades de desarrollo rural de la Unión"*. Por lo tanto, *"el análisis se estructurará en torno a las prioridades"*, siendo una de ellas,

en el caso de España, la gestión, recuperación y seguimiento de los espacios Natura 2000.

Las medidas del PDR deben servir para aportar soluciones estratégicas e innovadoras a las necesidades determinadas a partir del análisis de situación. Y deben concretarse en objetivos cuantificables que puedan alcanzarse de forma realista con los recursos disponibles a lo largo del programa. Estos recursos deben ser coherentes con la gravedad de los problemas identificados y con las necesidades determinadas.

Según el mencionado artículo 8 del Reglamento 1305/2013, cada PDR debe seleccionar *"combinaciones pertinentes de medidas en relación con cada uno de los ámbitos de interés de las prioridades de desarrollo rural de la Unión incluidos en el programa, conforme a una lógica correcta de intervención respaldada por la evaluación previa… y por el análisis [DAFO]*".

Las medidas prioritarias del MAP no son arbitrarias. Responden a un análisis de situación de la Red Natura 2000 en España y compendia fundamentalmente las medidas que para los distintos tipos de hábitats y especies silvestres se han propuesto en los distintos planes de designación de ZEC aprobados y en los planes de conservación de especies amenazadas vigentes. De la misma forma, las medidas de los PDR no pueden entenderse sin conocer la causa por la que se proponen, que debe describirse en el DAFO.

Es por todo ello que se ha considerado que para poder acometer el objeto de este trabajo, era necesario analizar previamente si éstos PDR han realizado un análisis riguroso de la situación de la Red Natura 2000 en términos de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DAFO). Y si las medidas que proponen se corresponden adecuadamente con la situación analizada, con las necesidades y con los objetivos determinados.

Consecuentemente, se ha creído de interés realizar algunas valoraciones sobre la "*lógica correcta de intervención*" de los PDR, y sobre la conformidad entre las prioridades y el análisis de la situación (DAFO), tal como exige el artículo 5 del Reglamento 1305/2013. Y más concretamente respecto a la prioridad 4A, que es la que tiene interés para este trabajo.

En términos generales, en el apartado 2 se emiten valoraciones sobre algunas de las disposiciones del artículo 8 del Reglamento relativas a:

a) si el análisis de la situación de tipo DAFO es lo suficientemente completo respecto a N2000, como para determinar necesidades concretas que tengan que ser satisfechas por el programa
b) si para las necesidades detectadas para la prioridad 4A se han formulado objetivos apropiados basados en indicadores comunes y específicos que permitan evaluar posteriormente los resultados previstos del programa
c) si la asignación de recursos financieros a las medidas está justificada, se adapta a los objetivos fijados y es coherente con el MAP.

Este apartado se estructura en subapartados que incluyen valoraciones generales y valoraciones específicas sobre cada una de las prioridades del MAP.

En el apartado 3 se incluye una tabla de correlaciones entre las prioridades estratégicas y medidas prioritarias del MAP por una parte, y por otra, las medidas del PDR que pueden financiar las medidas del MAP.

Era necesario simplificar la tabla respecto a las originales del MAP. Y por ello, en la primera columna se han agrupado las medidas del MAP sin diferenciar las relativas a los distintos tipos de hábitats y especies.

La segunda columna ofrece una valoración cualitativa que utiliza el siguiente código de colores:

Medida no necesaria en la Comunidad Autónoma analizada

Medida no considerada

Medida considerada insuficientemente o cuya suficiencia no se puede evaluar al no haberse cuantificado las necesidades y los objetivos

Medida suficientemente considerada

Es importante tener en cuenta que una valoración de "medida insuficientemente considerada o no considerada" no tiene por qué ser negativa, ya que no todas las medidas del MAP tienen que estar incluidas en los PDR. Dependerá de si existen mecanismos alternativos de financiación de los aspectos a los que hace referencia en otros fondos comunitarios o nacionales.

En la tercera columna se indican las medidas de los PDR que han previsto expresamente financiar medidas del MAP, o que aunque no lo indiquen explícitamente, podrían utilizarse para financiarlas.

La columna de "Observaciones" incluye comentarios sobre el modo y manera en el que las medidas del MAP se han incluido en el PDR y los aspectos que pueden favorecer o perjudicar su aplicación.

Durante el análisis se han encontrado algunas dificultades que deben ser remarcadas:

- No se ha podido acceder a las versiones más actuales del Marco Nacional y de los PDR regionales (en cada caso se indica la versión revisada)

- En ocasiones las observaciones del DAFO, necesidades y objetivos se formulan de forma muy general o ambigua, y suscitan comentarios que tienen relación con varias de las prioridades estratégicas del MAP.

- También suscitan dudas sobre su correcta interpretación y su posible relación o grado de incidencia sobre la biodiversidad y sobre N2000

- Algunas de las medidas estratégicas del MAP podrían adscribirse a más de una prioridad estratégica. Esto es frecuente entre las prioridades 2 y 3, en lo relativo al fomento de usos compatibles y a acciones de mantenimiento de hábitats y especies, algunas de las cuales dependen de la existencia de ciertos usos compatibles o favorables. Esto resulta inevitable ya que cualquier categorización es arbitraria, discutible y responde a los objetivos de cada documento, en este caso a los del MAP y del PDR. Para esta revisión se ha optado por respetar el criterio de los autores del MAP, ajustándonos a la estructura que presenta dicho documento.

- Prácticamente todas las medidas prioritarias del MAP podrían ser financiables por el FEADER. Sin embargo, el MAP ha sido sometido a la valoración de expertos, instituciones y entidades sociales. Y como resultado de dicho proceso, se estableció ya una primera orientación sobre los fondos que deben ser utilizados para financiar las distintas medidas del MAP. Esta revisión debe respetar esa decisión y excluye del análisis las medidas que el MAP indica deben ser financiadas por otros fondos.

- El MAP indica también los artículos del Reglamente del FEADER que podrían financiar cada medida prioritaria. En ocasiones las CCAA han optado por financiarlas con medidas que derivan de otros artículos; y en ocasiones este equipo ha entendido que podrían ser financiadas por artículos diferentes a los que indica el MAP.

- No es posible evaluar adecuadamente si las prioridades de inversión y el presupuesto asignado a cada medida es consistente y proporcional con la gravedad de los problemas y las necesidades detectadas en el diagnóstico DAFO para la biodiversidad y la Red Natura 2000. No se puede por tanto valorar cuantitativamente si las medidas del PDR son suficientes para satisfacer las necesidades de financiación de la Red Natura 2000. Es así debido fundamentalmente a los siguientes motivos:

    - El MAP no ha cuantificado el dinero necesario para ejecutar las medidas prioritarias de la Red Natura 2000
    - Muchas medidas del PDR se formulan de manera muy general de manera que queda a la interpretación de los órganos de gestión el que puedan financiarse algunas de las operaciones coherentes con las medidas prioritarias del MAP
    - Los análisis de la situación incluyen valoraciones muy genéricas y cualitativas sobre N2000. En consecuencia, las medidas del PDR no dan respuestas específicas y exclusivas a los problemas de la red. Incluso en las medidas del PDR que claramente podrán financiar medidas prioritarias del MAP, resulta imposible saber qué parte del presupuesto

de la medida del PDR se destinará a ello, puesto que responden habitualmente a objetivos múltiples.

- Salvo la medida de ayudas a N2000, el resto son aplicables en ámbitos territoriales más amplios que la red, y no es posible prever cuanto presupuesto de cada medida se destinará a medidas favorables para la biodiversidad en el ámbito territorial de la Red N2000. Además, rara vez se concretan criterios de selección o prioridades que favorezcan la aplicación de medidas en N2000.
- No se indican objetivos cuantitativos específicos para las medidas en N2000, ni valores para sus correspondientes indicadores, por lo que no es posible contrastar los resultados esperados del PDR con las necesidades de la red, ni estimar si el presupuesto destinado a cada medida del PDR permitirá satisfacer las necesidades financieras de la Red N2000.

2. REVISIÓN DEL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN, NECESIDADES Y OBJETIVOS DE LOS PDR

2.1 VALORACIONES GENERALES RESPECTO AL ANÁLISIS DAFO:

1) El Artículo 8 del Reglamento 1305/2013, respecto al contenido de los PDR, requiere *un análisis de la situación de tipo DAFO y determinación de las necesidades que se han de satisfacer en la zona geográfica cubierta por el programa; el análisis se estructurará en torno a las prioridades de desarrollo rural de la Unión.*

   El análisis de la situación es la base sobre la que se sustentan las medidas de los PDR. Y en lo relativo a la Red N2000, y en general, no se analizan con detalle los problemas actuales más relevantes de la Red N2000 y de la biodiversidad en relación con las presiones derivadas de la actividad agraria y forestal, ni las principales necesidades de gestión. Los DAFO ofrecen muy pocos datos sobre el estado de conservación de los hábitats que pueden verse afectados positiva o negativamente por las actividades agrarias y forestales, ni sobre los problemas o beneficios que éstas actividades producen.

2) De forma general cabe decir que las necesidades y medidas que se proponen no se correlacionan con problemas de la Red natura 2000 que se hayan identificado previamente en el análisis DAFO. Ambas partes de los PDR resultan en ocasiones inconexas y es frecuente que, o bien se propongan medidas para problemas no descritos, o bien no se propongan medidas para problemas descritos.

3) Los pocos problemas que se describen en los DAFO en relación con Natura 2000 y la biodiversidad coinciden con aquellos de los que derivan las medidas prioritarias del MAP. Sin embargo, rara vez se plantean medidas para resolverlos. Por ejemplo, es común hacer referencia en los análisis de la situación a que la "*desaparición de prácticas tradicionales es una amenaza sobre los ecosistemas; y que es necesario inducir a estas prácticas agrarias para conservar o modificar tendencias y prácticas tradicionales que contribuyan a la conservación y mejora del medio ambiente en particular en las zonas incluidas en Natura 2000*". Sin embargo no se entra en más detalle respecto a cuales son dichas prácticas, lo que dificulta mucho la elaboración de medidas apropiadas.

4) El DAFO del Marco Nacional señala como un problema importante "*la falta de coordinación entre las entidades administrativas responsables de la gestión del FEADER y las responsables de la Red Natura 2000*". La información recibida por estos responsables de N2000 sobre los trabajos de elaboración de los PDR ha sido muy escasa o nula en todas las CCAA consultadas, y su participación en dichos procesos prácticamente inexistente[1]. El análisis superfluo e incompleto de N2000

[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

en el Marco Nacional y en los PDR regionales sugiere la ausencia de expertos en la elaboración de los mismos. No se indica de qué manera se va a resolver este problema.

5) Ni el Marco Nacional ni los PDR analizados presentan un análisis global de la prioridad 4A del Reglamento 1305/2013, ni de cómo interpretarla para el territorio de cada Comunidad Autónoma. Es frecuente que se indique que las medidas de los PDR contribuirán a la restauración, conservación y mejora de la biodiversidad en las zonas de la Red Natura 2000 (prioridad 4), pero no se describen los beneficios concretos que tendrán, ni se tiene en cuenta la Red N2000 en las condiciones de elegibilidad, en los criterios de selección de proyectos, en los compromisos o en la intensidad de la cuantía de la mayor parte de las ayudas. Es también frecuente que los programas se limiten a transcribir párrafos literales del Reglamento sin un análisis detallado de cómo esas consideraciones se van a cumplir o se van a tener en cuenta en los programas de cada Comunidad Autónoma.

6) Tampoco se identifican las oportunidades derivadas de la existencia de N2000 como posible solución a algunos de los problemas que se detectan. Los DAFO, en general, no reconocen los beneficios de N2000 y su papel potencial como motor económico y estimulo de actividades económicas alternativas; ni tampoco la oportunidad que su inclusión en la red tiene para muchas áreas desfavorecidas cuya actividad primaria se reconoce no competitiva pero esencial para el mantenimiento de bienes y servicios ecosistémicos. Sin este reconocimiento parece lógico que la Red natura 2000 no aparezca en las líneas estratégicas de los PDR y que no se propongan medidas para optimizar sinergias entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico.

7) Por el contrario, es frecuente que se ponga especial relevancia en aspectos negativos de N2000 que no se fundamentan ni cualitativa ni cuantitativamente. Los PDR no pueden proponer medidas eficaces que compensen por supuestos sobrecostes y limitaciones no fundamentadas. Estos aspectos negativos deben por tanto ser rigurosamente justificados, para implementar cuando sea necesario los instrumentos que el Reglamento de Desarrollo Rural habilita. Alusiones genéricas sin documentar solo llevan a consolidar la idea errónea de que N2000 es un freno al desarrollo rural y en consecuencia, el apoyo al desarrollo de la Red en las programaciones parece aparentemente injustificable.

8) Los DAFO no analizan mediante indicadores cuantitativos en qué medida los anteriores programas han contribuido a conservar la biodiversidad agraria y forestal, 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.

9) En ocasiones se constata que algunas medidas no han tenido los resultados esperados. Es, por ejemplo el caso de la ayuda a la agricultura ecológica en Aragón, donde se ha producido una importante reducción de la superficie dedicada a agricultura ecológica (11.000 hectáreas). En estos casos no se explica por qué los resultados no han sido los esperados en las ayudas de los programas anteriores, y como se proponen las nueva ayudas revertir la tendencia, cuando en la mayoría de los casos no se aprecian cambios significativos en el diseño de las mismas.

10) No se describe, cuando las hay, las diferencias que existen dentro de cada Comunidad Autónoma en la distribución y estado de conservación de hábitats y especies, ni se analiza si esas diferencias locales se deben a la aplicación de distintos modelos de explotación o de distintas prácticas agrarias o forestales, de manera que pudieran proponerse medidas de transferencia de conocimientos, o la aplicación diferenciada de ciertas medidas atendiendo a condiciones locales, o el establecimiento de distinta intensidad de gestión por áreas.

11) No se analizan los factores culturales, sociales o económicos que influyen en la demanda de medidas favorables para N2000 y que pudieran dificultar la aceptabilidad y ejecución de las medidas del MAP.

12) En consecuencia, las necesidades, objetivos e intervenciones no derivan del análisis de problemas. Por tanto, o no existe o no se explica suficientemente la lógica de intervención del programa, que debería garantizar una coherencia total entre el análisis de contexto; las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO); la identificación de necesidades; la estrategia y las medidas del programa.

2.2 VALORACIONES GENERALES RESPECTO A LAS NECESIDADES Y MEDIDAS

13) El Artículo 8 del Reglamento 1305/2013 establece el siguiente marco para los PDR con respecto a las medidas:

    - "*se seleccionan combinaciones pertinentes de medidas en relación con cada uno de los ámbitos de interés de las prioridades de desarrollo rural de la Unión incluidos en el programa, conforme a una lógica correcta de intervención respaldada por la evaluación previa… y por el análisis [DAFO]*".

    Cuando se hace mención a ello, no siempre resulta clara la relación causa-efecto entre las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que se enumeran en cada medida con dicha medida, por lo que su justificación no está suficientemente fundamentada en relación con los problemas previamente identificados.

14) En concreto, no se explica suficientemente como se han seleccionado a partir del análisis DAFO, las necesidades y posteriormente las medidas para restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad en las zonas Natura 2000 (prioridad A), en coherencia con el MAP

15) Muchas necesidades dicen tener relación significativa sobre objetivos climáticos y medioambientales. Y a partir de esta valoración cualitativa que no se justifica, se concluye que los PDR tienen un fuerte componente medioambiental y climático, llegando en algún caso a ser la prioridad 4 la que aparentemente más atención recibe por parte del conjunto de las necesidades. No obstante, no se fundamenta un vínculo causal cuantificable entre dichas necesidades y los objetivos. De manera que no es posible valorar la importancia de las necesidades relacionadas con la Red Natura 2000, en comparación con la que se le otorga a los otros objetivos transversales y prioridades

16) Análogamente, la mayoría de las medidas se redactan de forma muy general y ambigua, y se indican beneficios ambientales, con frecuencia sobre la biodiversidad y sobre N2000. Sin embargo estos beneficios casi nunca se describen ni justifican adecuadamente, lo que dificulta el que se pueda valorar de forma consistente si el impacto previsto de las medidas sobre la biodiversidad es significativo.

17) Las medidas suelen ser multiobjetivo. La descripción de los tipos de operaciones previstas en las diferentes medidas y submedidas es, en general, muy poco detallada, y rara vez coinciden con las medidas del MAP. Por lo que queda a la interpretación posterior del gestor si dichas medidas del MAP son financiables (contrastan fuertemente con el nivel de detalle exhibido en la descripción de otras medidas que incentivan objetivos productivos). La indefinición de los problemas ambientales y de las necesidades que pretenden solucionar no ayuda tampoco a delimitar el tipo de operaciones y costes elegibles. Con frecuencia, en el apartado de costes elegibles se reproducen literalmente los artículos del Reglamento comunitario, sin detallar su aplicación en la Comunidad Autónoma correspondiente. Los criterios de elegibilidad y de selección de proyectos tampoco hacen referencia directa a las medidas del MAP, y pocas veces a la red N2000. Esto dificulta el que se pueda valorar de forma consistente el impacto financiero de las medidas multiobjetivo sobre la red.

18) El análisis de problemas y las soluciones planteadas es continuista respecto del anterior programa en lo relativo a la Red Natura 2000. En el caso de alguna Comunidad Autónoma, la Evaluación Intermedia ya recomendó "*reforzar las propuestas de actuación más allá de las tradicionales (regadíos, concentración, etc.) que abran líneas de inversión diferente (proyectos de diversificación, conservación de espacios, etc.) y ofrezcan nuevas oportunidades laborales y nuevas soluciones a los problemas del medio rural*". Sin embargo, se insiste en las mismas soluciones que en las programaciones anteriores para problemas en cuya solución se ha avanzado poco o nada a tenor de lo que indican los análisis DAFO. A pesar de lo cual no se ha valorado suficientemente si esas soluciones son las más adecuadas y si las medidas son las más eficaces y eficientes posibles, después de los considerables recursos invertidos en programaciones anteriores en intervenciones iguales o similares. Este análisis debería hacerse *ad hoc* para todos los problemas y todas las medidas reincidentes (agroambientales, inversiones en mejoras productivas, etc.), valorando especialmente las medidas innovadoras que propone el MAP.

19) Las ayudas específicas para remuneran las externalidades positivas de las explotaciones extensivas en N2000 que son imprescindibles para los hábitats y especies de IC, cubren costes adicionales y pérdidas de ingresos. Estas ayudas son una fracción residual de los PDR y no son suficientes para que estas explotaciones esenciales sean viables. No se contempla la aplicación preferente de medidas combinadas, subprogramas temáticos o proyectos integrados que considere simultáneamente la componente social, ambiental y económica de estas explotaciones y optimice sinergias positivas de la aplicación preferente y combinada de medidas. Tampoco se proponen proyectos piloto específicos, tal como propone el MAP.

20) En general, los criterios de selección de proyectos son ambiguos y no se relacionan con problemas de N2000 relatados en el análisis DAFO. No se suelen incluir condicionantes para evitar repercusiones negativas, ni para favorecer a los que mayor repercusión positiva tendrá sobre Red N2000, o a los que propongan acciones innovadoras para su gestión. No se incluyen criterios que permitan medir estas repercusiones de forma objetiva, sobre la base de beneficios cuantificables correlacionados con problemas y necesidades previamente descritas, de manera que se puedan evaluar adecuadamente los proyectos presentados y seleccionar aquellos más favorables para N2000. En algunos casos sólo se indica que se priorizará la inclusión de las parcelas en N2000, sin que se tenga en cuenta el impacto del proyecto sobre los objetivos de N2000.

21) De hecho, es frecuente que se repitan de forma clónica los mismos criterios de selección para varias medidas, por ejemplo, para todas las ayudas forestales de un PDR, aun cuando sus objetivos son muy diferentes y aun cuando responden supuestamente a problemas diferentes. Los criterios de selección en cada medida deberían relacionarse con problemas concretos del DAFO a los que la medida pretende dar respuesta.

22) En algunas medidas se indica que contribuirán fundamentalmente a la prioridad 4 (a) del Reglamento de Desarrollo Rural ("Restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluido en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales"). Esa contribución no se describe ni cuantifica en la medida. Es por ejemplo habitual en el caso de la medida M13 ("Pagos compensatorios en zonas desfavorecidas"). Con frecuencia esta medida no se condiciona a la adopción de medidas favorables para la biodiversidad ni se prioriza la pertenencia a N2000. En algún caso excepcional sí que se hace (País Vasco) , aunque no se condiciona a la adopción de compromisos compatibles con los objetivos y medidas contenidas en los planes de designación de ZEC, por lo que no necesariamente la percepción de la ayuda va a tener un beneficio claro sobre N2000. El diseño de la ayuda a zonas desfavorecidas, a pesar de su importante dotación, no parece que pueda generar sinergias positivas que favorezcan la implementación de N2000.

23) Las medidas de apoyo a la inversión y a la mejora de la productividad no establecen condicionantes que prioricen la selección de proyectos y ayudas a las explotaciones extensivas que adopten compromisos favorables para la Red Natura 2000; remunerando así 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. Salvo excepciones, no se hace mención a que estos compromisos tengan que contribuir al desarrollo de los planes de gestión de las ZEC, ni se favorece la aplicación colectiva en el ámbito territorial de estos planes. Tampoco se realiza un análisis de sostenibilidad de las inversiones, ni se analiza si puede haber soluciones que consigan los objetivos socioeconómicos con una mayor contribución a la prioridad 4.

24) Los DAFO suelen reconocer la situación desfavorable de las zonas N2000 y de alto valor natural debido a la concentración de modelos extensivos, y la generación de externalidades ambientales que se generan en estas áreas. Pero las ayudas muy rara vez discriminan favorablemente a las explotaciones situadas dentro de la red, asignando un mayor porcentaje de ayuda para las operaciones favorables o compatibles con la conservación de los lugares N2000.

25) 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. Consecuentemente, los programas no priorizan la aplicación de las medidas para favorecer a estas especies hábitats y especies, especialmente a aquellas cuya conservación supone una alta responsabilidad para España, por tratarse de elementos endémicos o con una elevada representatividad en España en el contexto de la Unión Europea, que ni siquiera se identifican. Existen estudios que identifican las prácticas agrarias favorables para estos hábitats y especies, que fueron en su momento revisados para elaborar el MAP, y que no se han tenido suficientemente en cuenta ni en el Marco ni en los PDR regionales.

26) No se explicitan procedimientos de coordinación con los órganos públicos competentes en la planificación, gestión y seguimiento de N2000, para la aplicación de las medidas del PDR ni para su evaluación.

27) 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. En el mejor de los casos incluyen una referencia genérica al necesario cumplimiento del artículo 45.1. Pero no se

incluyen referencias a impactos específicos esperables en virtud de las características de cada medida.

28) Tampoco es habitual incluir condicionantes ambientales concretos ni medidas específicas de mitigación adaptadas a las características de cada medida, que ayuden a evitar efectos indeseados. No se incluyen análisis de riesgo que tengan en cuenta las experiencias de programas anteriores, y que puedan ser considerados en la planificación de los controles sobre el terreno, para evitar efectos perjudiciales de algunas medidas en Natura 2000, especialmente las de inversión.

2.3 VALORACIONES GENERALES RESPECTO A LOS OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS

29) El Artículo 8 del Reglamento 1305/2013, respecto al contenido de los PDR, requiere una estrategia que demuestre *unos objetivos apropiados para cada uno de los ámbitos prioritarios de desarrollo rural de la Unión incluidos en el programa, basados en los indicadores comunes a que se refiere el artículo 69 y, en caso necesario, a indicadores específicos para cada programa*.

Como valoración general previa, cabe decir que la insuficiente explicación que se da en los PDR sobre la correlación entre problemas, necesidades, objetivos y medidas impide realizar una adecuada valoración de pertinencia, efectividad, eficiencia e impacto probable de las intervenciones del programa sobre N2000, y sobre el posible grado de implementación de medidas del MAP.

30) No se plantean objetivos cuantitativos y resultados esperados cuantificables, que permitan cuantificar el beneficio de los PDR sobre la biodiversidad y a la Red Natura 2000 (prioridad 4a). Por consiguiente, los indicadores no sirven para medir resultados concretos, y definidos a partir de líneas de partida claramente cuantificadas.

31) Si bien es cierto que sería deseable que esos indicadores comunes y específicos, así como las estimaciones para cada uno de ellos, fueran comparables con otros PDR regionales y de la UE, lamentablemente no se disponen de bases de datos de indicadores estandarizados y pertinentes para la Red N2000 ni a nivel nacional ni a nivel de la UE.

32) En los pocos casos donde se cuantifican los resultados esperados por los efectos del programa relativos a la conservación de la biodiversidad o a N2000, parecen poco ambiciosos y claramente insuficientes para incidir significativamente en los problemas detectados y para alcanzar los estados favorables de conservación a los que obliga la Directiva de Hábitats, así como las metas de la Estrategia de la UE para 2020.

33) Al no haber sido analizadas en el DAFO, los objetivos no tienen en cuenta las necesidades particulares derivadas de las condiciones específicas existentes a escala local en las distintas áreas geográficas de aplicación de los programas, y

las medidas no incluyen enfoques territoriales diferenciados dirigidos a las necesidades específicas de los distintos lugares de la Red Natura 2000.

34) 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 programa no podrá ser evaluado posteriormente y el seguimiento carecerá de las referencias necesarias.

2.4 VALORACIONES GENERALES RESPECTO A LA FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000

35) El Artículo 8 del Reglamento 1305/2013 establece el siguiente marco para los PDR con respecto a la asignación de fondos:

- *la asignación de recursos financieros a las medidas del programa está justificada y se adapta a los objetivos fijados*;

En los PDR de algunas CCAA no se ha podido analizar el plan financiero. En otros, la asignación de gastos para la conservación de ecosistemas y para la Red N2000 no se explica suficientemente, ni se justifica adecuadamente su correlación con la gravedad de los problemas identificados, las necesidades detectadas y los resultados esperados.

36) En los pocos casos donde es posible identificar los recursos asignados a una medida cuyo objetivo principal sea la conservación de la biodiversidad, dentro o fuera de N2000, parecen insuficientes para incidir significativamente en los problemas detectados, dada la gravedad que se les imputa, y no parecen coherentes con el valor estratégico que la Estrategia de la UE para la biodiversidad otorga a N2000, ni con el papel que indica que deben tener los Programas de Desarrollo Rural en la consecución de los objetivos de esta estrategia.

37) Dada la información presentada en los cuadros financieros y la justificación de gastos asignados a cada prioridad, resulta imposible verificar que se cumple la obligación de destinar un 30,79 %[2] para las medidas relacionadas con la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, así como a aspectos medioambientales.

[2] Al exceptuarse el programa nacional de la aplicación de las contribuciones mínimas, los programas de desarrollo rural regionales, deben aumentar ligeramente la contribución mínima del FEADER desde el 30% hasta el 30,79% para las medidas en virtud del artículo 17 para inversiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, artículos 21, 28, 29 y 30 con excepción de los pagos relacionados con la Directiva marco del agua, y artículos 31, 32 y 34.

38) Los cuadros financieros no concretan los presupuestos destinados al área focal relativa a la prioridad 4A. Tampoco incluyen un análisis de las necesidades financieras de N2000 en virtud de las prioridades definidas por el MAP. No es posible saber qué presupuesto se piensa destinar a la biodiversidad y a la Red N2000 (4A). Sería necesario aportar información desagregada para poder evaluar las obligaciones de gasto mínimo establecidas por el Reglamento y la suficiencia de cara al cumplimiento de las medidas prioritarias del MAP.

39) No se establecen diferencias en la intensidad de las ayudas relacionadas con la cantidad o relevancia de los resultados ambientales, en virtud del tipo de hábitat o especie afectada, de los requerimientos ecológicos generados o mejorados, o del valor estratégico del área intervenida.

2.5 VALORACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LAS ESTRATEGIAS PRIORITARIAS DEL MAP

2.5.1. EP1: Mejora del conocimiento necesario para la gestión

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. Los PDR de las CCAA no aportan datos concretos sobre el estado de conservación de hábitats y especies en N2000, ni sobre la integridad ecológica de los lugares y de la red en su conjunto. A pesar de los cual no se constata la necesidad de resolver este déficit de información, ni se proponen medidas específicas para solventarlo, ni en el Marco Nacional ni en los PDR de las CCAA.

41) 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.

42) Algunos programas identifican la necesidad de impulso de la transferencia y difusión de los resultados obtenidos en la I+D+i agroalimentaria y selvícola y hacen mención a la difusión de los resultados obtenidos en los estudios y proyectos de investigación, experimentación y demostración sobre métodos de producción sostenibles, eficiencia y eficacia de los recursos, sistemas de alto valor natural y biodiversidad. Pero las medidas no especifican proyectos de investigación, experimentación y demostración en N2000, que debería ser un laboratorio “sobre métodos de producción sostenibles, eficiencia y eficacia de los recursos”

43) El Artículo 8c.vi) del Reglamento 1305/2013 dice que se tienen que adoptar medidas destinadas a asegurar que se dispone de suficiente capacidad de asesoramiento sobre los requisitos reglamentarios y sobre las acciones relacionadas con la innovación. El artículo 15 establece la obligación de que los servicios de asesoramiento abarquen los requisitos legales de gestión, buenas condiciones agrarias y medioambientales (condicionalidad), y las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (pago verde); pero deja a la potestad de los Estados miembros que abarque también otras aspectos relativos a la biodiversidad y a N2000, como por ejemplo, la medidas agroambientales específicas, las ayudas a N2000 u otras dentro de la M4, M8, M15 o M16.

    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. Sin embargo 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, o la importancia de las explotaciones para N2000 a la hora de seleccionar a los beneficiarios de los servicios de asesoramiento.

    Tampoco propone una submedida para mejorar la formación de los suministradores del servicio de asesoramiento en materia de conservación de la biodiversidad y de la Red N2000.

    Los PDR regionales copian literalmente los términos del Reglamento sin concretar más allá de los mismos, cómo se va aplicar a escala regional el asesoramiento en los aspectos facultativos que afectan a N2000, tal como propone el MAP.

2.5.2. EP2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)

44) Los planes de designación de ZEC contienen las medidas necesarias para mantener los requerimientos de las especies y hábitats de interés comunitario (artículo 6 de la Directiva Hábitat) que han sido la base para la elaboración de prioridades del MAP. El objetivo de dichos planes no es satisfacer la obligación legal de su mera existencia, sino que sean el instrumento necesario para la puesta en marcha de las medidas que contienen, y en definitiva, para alcanzar un estado favorable de conservación de la Red Natura 2000 y de sus especies y hábitats. El Reglamento reconoce la importancia de estos planes y por ello ofrece la posibilidad de financiarlos con fondos de Desarrollo Rural, dada la evidente relación entre su conservación y las actividades agrarias y forestales. Algunas CCAA aprovechan esta posibilidad.

45) Muchas CCAA han aprobado ya planes para la designación de ZEC donde constatan estados de conservación desfavorables de algunos hábitats forestales y agrarios, así como de sus especies asociadas. En algunos casos se identifican las amenazas y presiones y se analizan las relaciones causa-efecto entre dicho estado (favorable o desfavorable) y las actividades agrarias y forestales. La información

de estos planes, de calidad muy variable, pero que en ocasiones es muy precisa y llega a identificar las medidas que habría que favorecer y que desincentivar, y a establecer objetivos cuantificables, con indicadores específicos, no ha sido tenida en consideración ni en los DAFO ni en el posterior desarrollo de los PDR. Estos planes de designación de ZEC podrían haber sido de gran utilidad para identificar necesidades y definir objetivos con un alto nivel de concreción, atendiendo a condiciones locales diferenciadas.

46) Llama igualmente la atención que ni siquiera las CCAA que asumen el esfuerzo financiero de elaborar estos planes con fondos FEADER, hagan mención al menos a que las medidas, las operaciones elegibles y los compromisos que incluyen, tengan que contribuir en modo alguno al desarrollo de estos planes de gestión de las ZEC, ni que se haya considerado en ningún caso como criterio de selección de proyectos el que éstos favorezcan la aplicación colectiva de estos planes en su ámbito territorial. Como si el único objetivo fuera la mera aprobación sobre el papel de estos planes, y no su ejecución.

47) Lo anterior parece relevante si tenemos en cuenta que el propio DAFO del Marco Nacional afirma uno de los principales problemas es 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). Y que el desarrollo de N2000 es una de las prioridades establecidas por el Reglamento de Desarrollo Rural. A pesar de lo cual, las posibilidades de financiar medidas del MAP a través del Marco Nacional y de los PDR regionales son claramente insuficientes.

48) El informe de artículo 17 sobre el estado de los hábitats y especies de la Red N2000 (2013) indica que la mayoría de los hábitats agrarios y forestales de interés comunitario de España está en un estado de conservación malo, desfavorable o desconocido; e identifica las presiones a las que están sometidas. Muchas de ellas tienen origen en prácticas agrarias o silvícolas desfavorables. El Marco Nacional reconoce que "*algunos espacios naturales de gran valor patrimonial se encuentran amenazados por actividades agrarias*"; la intensificación agraria y forestal ha sido reconocida a nivel tanto de la UE como de España, como una de las principales causas de pérdida de biodiversidad en las zonas rurales, tal como constatan explícitamente algunos de los PDR. Respecto a las especies, se reconoce que se ha constatado un descenso de aves ligadas a medios agrarios y que persiste una tendencia decreciente (salvo en Aragón). Pero no realiza un análisis de estas amenazas derivadas de la intensificación agraria en los DAFO.

49) Es el caso de los hábitats y de las especies esteparias, sobre las que España tiene una gran responsabilidad en el contexto europeo, y para las que se ha constatado un intenso y constante declive en todo el Estado. Algunas CCAA identifican como causa del declive "la intensificación agraria y la homogeneización del paisaje agrario" y proponen medidas específicas. Pero no establecen condicionantes para garantizar que la intensificación agraria apoyada con el FEADER impacte sobre estos sistemas esteparios.

50) De hecho, la cuantía de los incentivos al mantenimiento de estos sistemas esteparios es mucho menor que la destinada a la intensificación de las

producciones. Como consecuencia, los propios subsidios a la intensificación incrementan el coste de oportunidad para los sistemas extensivos, con lo que las propias ayudas podrían operar en contra de las medidas prioritarias del MAP. En estos casos, los PDR no siempre establecen criterios para evitar la competencia entre ayudas con objetivos tan distintos en un mismo territorio, ni establecen mecanismos de distribución equitativa de incentivos entre territorios destinados a la productividad de consumibles agrarios, y a la producción de bienes y servicios ambientales. Se echa de menos un análisis del posible efecto de los incentivos del PDR a prácticas intensivas sobre la competitividad de la producción de las explotaciones extensivas en N2000.

51) Por otra parte, el Marco Nacional y todos los PDR regionales reconocen el valor de los sistemas extensivos para mantener biodiversidad y la amenaza de abandono a la que están sometidos. Las medidas prioritarias del MAP se orientan básicamente al apoyo a los sistemas extensivos. Los PDR no identifican los hábitats seminaturales de interés ecológico, dentro y fuera de N2000, ni las especies silvestres, que se ven o se podrían ver afectadas, por lo que no son específicamente tenidos en cuenta en las medidas. Tampoco se ofrecen datos sobre relevo generacional en explotaciones que son esenciales para N2000; ni se analiza la incidencia de las medidas de los programas anteriores sobre el mantenimiento de su actividad; ni se evalúa si las medidas propuestas en los actuales borradores y los presupuestos asignados a incentivar la generación de bienes públicos y servicios ecosistémicos esenciales en dichos sistemas extensivos serán suficientes para asegurar su mantenimiento.

52) Todos los PDR analizados incluyen al menos una medida de apoyo a las explotaciones ganaderas extensivas. En alguno de ellos puede leerse que *"el sistema de producción más intensivo en base a razas "mejoradas" con una gestión intensiva conlleva una mayor ineficiencia en el uso del suelo y agua, unas mayores demandas de energía, alimento concentrado, tratamientos veterinarios, etc. Además, la elevada densidad de ocupación ganadera genera una concentración en la producción de estiércoles y purines con el consiguiente riesgo de contaminación de las aguas"*. Estos problemas y su impacto sobre N2000 no se analizan en los DAFO ni se mencionan en las medidas destinadas a incentivar modelos agrarios intensivos, que absorben la mayor parte del presupuesto de los programas.

    Algunos estudios cuestionan la mayor rentabilidad de las explotaciones más productivas, que tienen también mayores costes de producción, un mayor endeudamiento y un alto coste ambiental no internalizado. No se ofrece datos comparados sobre el margen neto de las explotaciones de ambos modelos sin contar los subsidios, que permitan extraer conclusiones sobre la eficacia y eficiencia de los distintos tipos de subsidios en términos de sostenibilidad.

53) Tampoco se da información sobre el pago medio de ayudas que reciben las explotaciones extensivas favorables para N2000, de las que pudieran deducirse las consiguientes necesidades de financiación para alcanzar niveles de viabilidad, y programas combinados para tratar de alcanzar dichos niveles.

54) Algunos pagos compensatorios por la adopción de compromisos agrarios y forestales favorables para la biodiversidad no cubren la totalidad del lucro cesante o los sobrecostes calculados en los PDR. En ocasiones se establecen pagos decrecientes conforme aumenta la superficie acogida, lo que aparentemente puede conllevar una compensación insuficiente de las pérdidas de ingresos. En otros casos no se han cuantificado estas pérdidas de ingresos y la ayuda propuesta queda establecida de manera indeterminada "hasta el máximo que indica el Reglamento" (lo que genera además cierta incertidumbre al potencial beneficiario); No se describe cómo la ayuda agroambiental o forestal va a contribuir al cambio de comportamiento o al mantenimiento de una práctica favorable, sobre todo en los casos en los que la pérdida de ingresos no queda cubierta.

55) Lamentablemente, no se ha profundizado en otros mecanismos de pago de ayudas ni siquiera de forma experimental, como es el caso de pagos por resultado o subastas, como propone el MAP.

56) La importancia para la biodiversidad de las plantaciones forestales y de los bosques es muy distinta. También lo son los diferentes tipos de pastos; por ello algunos son de interés comunitario y otros no. Por tanto, no toda superficie forestal o de pastos es objetivo de conservación de la Red Naura 2000. Los datos que ofrecen los DAFO en los apartados sobre medio ambiente y clima, relativos a la ocupación del suelo y a las superficies forestales, son inoperantes para valorar el estado de conservación de los agrosistemas y bosques, y para discernir la SAU y la FOWL de alto valor para la conservación, de manera que puedan recibir una atención diferenciada en ciertas medidas. Para poder analizar el tratamiento del PDR hacia la Red N2000 y hacer el posterior seguimiento de resultados sería necesario aportar información sobre las superficies, estado y tendencias de los hábitats naturales y seminaturales de interés comunitario, especialmente cuando dicho estado sea consecuencia de la actividad agroforestal favorable o desfavorable. También hubiera sido conveniente incluir referencias a las diferencias de estado y tendencia que pudiera existir debido a las condiciones locales en las distintas ZEC de cada CCAA, para un mismo hábitat.

57) El MAP identifica problemas concretos para los bosques autóctonos de interés comunitario, que no son mencionados en los DAFO ni tenidos específicamente en consideración en la definición de necesidades: la insuficiente superficie y fragmentación de algunos tipos de bosques de interés comunitario, la falta de bosques maduros, de árboles senescentes y de interés para la fauna, de ecotonos, la baja diversidad específica, la escasez de madera muerta y de claros, la falta de regeneración por sobrepastoreo, etc. En consecuencia, las medidas forestales no priorizan la solución de estos problemas y se formulan de manera genérica.

58) En cuanto a la producción ecológica, no se hace ningún análisis de la repercusión de la medida de apoyo del programa anterior ni de su incidencia sobre el margen neto de las explotaciones beneficiadas, dentro y fuera de Natura 2000.

59) Con frecuencia se hace mención de forma genérica a impactos sobre N2000 de "la actividad agraria", de "ciertas actividades forestales" o de "actividades relacionadas con el turismo y el deporte", o a "situaciones no deseables en

ciertos ecosistemas debido al infrapastoreo o sobrepastoreo", pero ni se precisa el tipo de presión que sufren, ni los efectos que se han constatado, ni las prácticas concretas que las generan, ni las áreas que las padecen. Y de esa manera resulta imposible diseñar medidas específicas que puedan solucionar eficazmente problemas definidos de forma tan inconcreta y ambigua.

2.5.3. EP3: Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000

60) Algunos PDR mencionan la necesidad de "ejecutar estudios e inversiones vinculados al mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación del patrimonio natural" y de "llevar a cabo actuaciones que favorezcan la capacidad de resistencia de N2000 ante el cambio climático, potencien su carácter de utilidad pública y preserven la biodiversidad", pero no se han identificado en el DAFO carencias concretas, ni se proponen actuaciones específicas en las medidas que mejor se adaptan a las prioridades del MAP en este sentido (4, 7, 8, 16) .

2.5.4. EP4: Vigilancia y seguimiento

61) En algunos programas no se ha incluido el plan de indicadores. En las CCAA que sí que lo presentan, no se aportan datos a nivel regional sobre los indicadores comunes a partir de los cuales se puedan fijar objetivos para la prioridad 4A (indicador 35 sobre aves de ecosistemas agrarios; indicador 36 sobre el estado de los hábitats agrarios (pastizales); e indicador 37) sobre sistemas de alto valor natural)

62) Tampoco se proponen indicadores específicos que permitan valorar la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de las medidas destinadas a mejorar la implantación de la Red Natura 2000, sobre la base de su estado de partida. La falta de indicadores para el seguimiento de las medidas dirigidas a la red 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.

No se aporta información sobre la línea de base del estado de conservación del resto de los hábitats naturales y especies silvestres de interés comunitario. En la descripción de las medidas, tampoco se describen relaciones de causa y efecto entre las medidas y el estado de conservación de especies y hábitats concretos; ni beneficios concretos y cuantificables. Por lo que resultará imposible medir la eficiencia y eficacia de las medidas sobre la mejora del estado de conservación de la biodiversidad, dentro y fuera de N2000.

A pesar de lo cual no se recoge la necesidad de mejorar el conocimiento de la situación de partida de la biodiversidad, e impulsar un sistema estandarizado de seguimiento de la evolución de indicadores cuantitativos de calidad para hábitats y especies de los ecosistemas agrarios y forestales en N2000 y en los sistemas de

alto valor natural que aseguran la coherencia de la Red (art. 10 de la Directiva Hábitats).

63) Los indicadores específicos, mayoritariamente de ejecución, no son útiles ya que no establecen correlaciones entre los problemas y los resultados esperados. Se repiten muchos de los aplicados en programaciones anteriores, aun cuando éstos no han permitido valorar eficazmente los resultados obtenidos respecto a N2000. Es así, por ejemplo, en el caso de los pastos, a los que se ha destinado una cantidad significativa de ayudas en los programas anteriores, sin que se conozca el impacto real de dichas ayudas sobre el estado de conservación de estos hábitats, ni su contribución a los objetivos cuantificados que establecen los planes de designación de ZEC aprobados en algunas CCAA (los planes de la mayoría de las CCAA carecen de estos objetivos cuantificados).

64) Frecuentemente se confunde entre "requisito de control" y "objetivo vinculado a un indicador verificable y cuantificable". Los requisitos de control son poco útiles para evaluar los efectos y resultados del programa.

65) 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

La necesidad de asistencia técnica no se justifica en virtud de problemas que se hayan identificado en el DAFO. No obstante, es una necesidad evidente, Sin una asistencia técnica que aborde los aspectos mencionados en los puntos anteriores no es posible avanzar hacia un sistema de evaluación que garantice el desarrollo de evaluaciones más útiles y adaptadas a las necesidades de programación.

2.5.5. EP5: Información, formación y sensibilización

66) Algunos PDR constatan la imagen negativa que N2000 tiene entre los propietarios (omiten que esa imagen es compartida por los propios gestores los programas). Se omite frecuentemente el análisis beneficios y oportunidades derivadas de la Red. En algunos casos N2000 todavía se presenta como "*una amenaza para el desarrollo*" (Navarra); en otras se reconocen las "*dificultades para lograr el apoyo de la población rural a los planes protección de hábitats y especies que incluyen escasas alternativas de desarrollo económico, y de la escasa percepción del valor de su patrimonio natural*" o las "*resistencias sectoriales a priorizar la aplicación presupuestaria con criterios estratégicos*" (Aragón). Siendo un problema clave para conseguir la implementación de N2000 y para normalizar la percepción que de la misma tienen los propietarios y la ciudadanía más de 20 años después de la aprobación de la Directiva de Hábitats, los DAFO no analizan en profundidad las razones de esa percepción ni se plantean las medidas específicas para combatirlas que recoge el MAP.

67) Otros PDR indican que sigue habiendo una alta incertidumbre en torno a la gestión posible en N2000, cuando todas las ZEC deberían contar con un documento de medidas de conservación, preventivas y proactivas, y un instrumento financiero aprobado. Esto se manifiesta incluso en Comunidades Autónomas que tienen ya numerosos planes aprobados de designación de ZEC, como el País Vasco, y que han seguido procesos intensos de participación ciudadana para la aprobación de estos planes. Sin embargo no se analizan las causas de tales niveles de "incertidumbre", ni se determinan necesidades y medidas específicas al respecto.

68) Son frecuentes en los DAFO, como justificación de la falta de apoyo social a N2000, la mención de las limitaciones y restricciones que acarrea la designación. Pero rara vez se describen y fundamentan estas restricciones. Si son ciertas, deberían cuantificarse pues el Reglamento tiene suficientes mecanismos de compensación de pérdidas. Si no lo son, debiera constatarse para incluir programas adecuados de comunicación. Ningún PDR ha previsto acciones en este sentido.

69) El asesoramiento es clave para la aplicación de las medidas relativas a la implantación de la red N2000. Los análisis DAFO no analizan la eficacia y eficiencia del servicio respecto a las medidas específicas favorables para la biodiversidad y para N2000, a pesar de que en algunas CCAA han tenido unos niveles de ejecución muy bajos para estas medidas.

70) Es frecuente la designación directa de entidades públicas dependientes de la administración para realizar servicios de asesoramiento o de selección o control de proyectos; evitando procedimientos de selección competitiva y sin que se justifique su cualificación en materias relacionadas con la conservación de la biodiversidad y con la Red N2000.

71) Los análisis DAFO no identifican ni valoran suficientemente las carencias de gestores, productores y proveedores de servicios de asesoramiento 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, normativa, importancia de su conservación, beneficios, etc. Al no evaluarse las deficiencias de formación al respecto no se proponen medidas específicas para subsanarlas.

72) Algunas CCAA llegan a plantear de manera genérica la necesidad de impulsar la transferencia y difusión de los resultados obtenidos en los estudios y proyectos de investigación, experimentación y demostración sobre métodos de producción sostenibles, eficiencia y eficacia de los recursos, sistemas de alto valor natural, biodiversidad. Sin embargo no identifican las necesidades de capacitación para la aplicación de las medidas favorables para N2000 que se incluyen (o se deberían incluir) en los PDR, ni experiencias que pudieran ser la base para una transferencia de conocimiento e innovación en materia de gestión agraria y forestal sostenible.

73) No se analizan las causas de la baja aceptación en programas anteriores de medidas relevantes para la biodiversidad que puede tener causas múltiples: baja cuantía de las ayudas, complejidad de ejecución, ideas equivocadas, falta de

divulgación de las medidas o de sus efectos, desconocimientos culturales para su aplicación, etc. Solo mediante ese análisis pueden detectarse necesidades concretas y proponerse medidas efectivas relativas a esta prioridad del MAP.

74) Muchos PDR consideran prestadores de servicios en las medidas 1 y 2 a las organizaciones agrarias y forestales. En ningún caso se menciona a entidades públicas o privadas especializadas en el ámbito del medio ambiente ni de la conservación de la biodiversidad.

2.5.6. EP6: asegurar los beneficios ecosistémicos de la Red Natura 2000, especialmente en relación con el cambio climático

75) A pesar de la importancia que le confiere el Reglamento 1305/2013, los programas no prestan la suficiente atención al cambio climático: no presentan medidas específicas, ni en general ni para N2000, y se limitan a hacer menciones genéricas a la contribución que tendrán para la adaptación y mitigación a dicho cambio climático algunas medidas que ya venían siendo habituales en programaciones anteriores, que se formulaban anteriormente para otros objetivos, y que se reformulan ahora, sin modificación sustancial alguna, como medidas multifuncionales que beneficiarán a la adaptación y mitigación al cambio climático.

76) No se dan datos sobre el volumen de financiación del FEADER para las medidas implementadas en 2007-2013 destinadas a reducir las emisiones de GEI, ni sobre los resultados obtenidos. De este análisis podrían derivarse lecciones relevantes para el nuevo periodo. Tampoco se da información sobre el impacto del cambio climático sobre la biodiversidad en cada CCAA. Ni siquiera en aquellas donde este impacto puede ser especialmente relevante por estar en zona de transición climática, donde están siendo más perceptibles algunos efectos fenológicos. Por ello resulta difícil identificar necesidades para la mitigación de los efectos del cambio global sobre la biodiversidad, ni las oportunidades derivadas de la existencia de la Red como instrumento de mitigación y adaptación.

77) Ni el Marco Nacional ni los PDR regionales abordan las medidas prioritarias del MAP relativas a identificar los déficits de conectividad en la Red Natura 2000, ni proponen acciones de restauración y mejora de dicha conectividad en sistemas agrarios y forestales de alto valor natural o con potencial conector dentro y fuera de N2000. La conectividad es una característica esencial para la funcionalidad de los ecosistemas y para que estos mantengan su resiliencia y su capacidad para suministrar bienes y servicios ecosistémicos. Por ello es objeto de consideración especial en la normativa y en la política ambiental comunitaria (artículo 10 de la Directiva Hábitats y Comunicación sobre infraestructura verde[3]).

[3] COM(2013) 249 final: Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa.

2.5.7. EP7: promover el turismo y el empleo sostenibles en Natura 2000

78) Es frecuente que los PDR identifiquen como un problema la escasa viabilidad de algunas explotaciones agrarias, en especial las situadas en áreas con limitaciones naturales y en sistemas de alto valor natural, y la necesidad de diversificar su actividad económica. A la vez, señalan la oportunidad derivada de la creciente demanda social de actividades recreativas en estos entornos agrarios y bosques de alto valor natural. Pero paradójicamente no se formulan necesidades concretas para promover ese desarrollo equilibrado basado en el turismo de calidad y la conservación del medio ambiente, ni de promover N2000 como eje de dicho turismo. Y en consecuencia no se formulan objetivos específicos en este sentido.

79) La mayoría de los PDR reconocen explícitamente la importancia del turismo de naturaleza para promover un desarrollo socioeconómico diversificado, equilibrado y sostenible de las zonas rurales. Ninguno realiza una valoración sobre la incidencia de N2000 en la demanda turística, en la generación de empleo o en las economías locales a pesar de las evidencias que existen en este sentido. En consecuencia no se proponen líneas estratégicas de actuación que traten de aprovechar la oportunidad de desarrollo del turismo de naturaleza en N2000, a pesar de que la Red aparece como reclamo en los folletos turísticos de muchas CCAA.

80) Los DAFO no analizan suficientemente las posibilidades de generar nuevas actividades económicas y empleos en N2000 tendentes a satisfacer *"cambios en las preferencias y en la demanda creciente de los consumidores, de productos de calidad agroalimentaria diferenciada así como la exigencia de que se respete la biodiversidad ambiental y se apliquen métodos de producción compatibles con la conservación del medio ambiente"*[4].

Los PDR si señalan, sin embargo, la necesidad de fortalecimiento de las actuaciones relacionadas con la calidad de los productos agrarios y alimenticios. En este sentido existen numerosas iniciativas exitosas sobre etiquetado y comercialización que reconocen las cualidades de los bienes y servicios originarios de los lugares Natura 2000 y la captura de este valor añadido, algunas de ellas apoyadas con fondos LIFE.

Por otra parte, las actividades gastronómicas, las compras, las visitas culturales y los paseos por la naturaleza son las principales actividades realizadas por los turistas en viajes de interior, siendo el primer tipo de actividades las que más crecen en los últimos años (Instituto de Turismo de España, 2012[5]). No hay

[4] ORDEN FORAL 412/2008, de 29 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueban las normas reguladoras y la convocatoria para la concesión de las ayudas para el fomento de sistemas de producción ganadera sostenibles.

5 Instituto de Turismo de España, 2012: Encuesta de Movimientos Turísticos de los Españoles (FAMILITUR)

mención a estas experiencias positivas, ni se señalan necesidades u objetivos relativos a promover productos y servicios de calidad vinculados con prácticas favorables a la biodiversidad o mercados de circuito corto.

La demanda de actividades recreativas en entornos naturales y las nuevas preferencias de los consumidores respecto a alimentos producidos mediante métodos de producción compatibles con la conservación de la biodiversidad podrían alumbrar nuevas soluciones que tengan sinergias positivas para el desarrollo económico y la conservación en la Red N2000, en las que el PDR no profundiza. Al no considerarse esta oportunidad, tampoco se incluyen condiciones de selección de proyectos que prioricen el apoyo a las producciones sostenibles en N2000 o en sistemas de alto valor natural, lo que hubiera sido coherente con las prioridades del MAP y con las recomendaciones de la Comisión [SEC (2011) 1573 final][6].

81) Todos los PDR mencionan la necesidad de crear nuevas empresas no agrarias, y algunos mencionan expresamente que se haga en el marco del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ambientales y paisajísticos; e indican su contribución al objetivo transversal del medio ambiente, aunque no se describe en qué consiste dicha contribución. De hecho, no se menciona a N2000 ni a los sistemas de alto valor natural, lo que podría haber favorecido la inclusión de criterios de selección de proyectos que tengan en cuenta a la red en el desarrollo de las medidas subsiguientes. No tiene tampoco en consideración el papel de N2000 como motor económico y generador de empleo en áreas desfavorecidas.

2.5.8. EP 8: promover enfoques innovadores en relación con Natura 2000

82) El Marco Nacional establece la posibilidad de recurrir a instrumentos financieros cuyo funcionamiento deberán arbitrar las CCAA. Algunas determinan que estos instrumentos servirán de apoyo a las inversiones de empresas agroalimentarias y forestales con el objetivo, entre otros, de promover la sostenibilidad ambiental. En virtud de lo cual se indica, sin más justificación ni objetivo cuantificado, la contribución de este apoyo al objetivo transversal del medio ambiente. En ningún PDR se hace referencia expresa al apoyo de estos instrumentos financieros a inversiones innovadoras para la mejora de la viabilidad económica de explotaciones en N2000, que es una de las medidas prioritarias del MAP. Y ello a pesar de reconocerse habitualmente en los DAFO la debilidad estructural de las pequeñas explotaciones extensivas en la Red Natura 2000 y en los SAVN, y su escasa capacidad de cofinanciación.

83) Estas inversiones podrían ser más eficientes si fueran inversiones de medidas combinadas, en el marco de proyectos piloto específicos de carácter innovador en N2000, medidas igualmente prioritarias en el MAP que tampoco se recogen

[6] [SEC (2011) 1573 final]: COMMISSION STAFF WORKING PAPER: FINANCING NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people.

expresamente en los PDR. Las líneas de innovación que recoge el MAP están en línea con las recomendaciones de la Comisión [COM(2007) 140 final7; SEC (2011) 1573 final]8: modelos de eficiencia de ayudas mediante pagos por resultados, creación de mercados para la biodiversidad, bancos de hábitats, subastas, sistemas de pagos por servicios ambientales, enfoques basados en el reconocimiento de los beneficios de N2000, sistemas de etiquetado y comercialización diferenciada etc.

[7] COM(2007) 140 final: LIBRO VERDE sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas

[8] "En el marco de los trabajos en curso sobre la aplicación de la estrategia de biodiversidad de la UE la Comisión ha manifestado su disposición - junto con los Estados miembros y otras instituciones financieras y privadas - para probar, desarrollar y promover nuevos e innovadoras mecanismos de financiamiento público para Natura 2000 con sectores específicos durante el próximo periodo financiero. El futuro instrumento LIFE, junto con otros instrumentos del próximo Marco Financiero plurianual, podrán servir de sustento a proyectos piloto y a la futura aplicación de financiación innovadora para Natura 2000"

3. CORRELACIÓN ENTRE PRIORIDADES DEL MAP Y MEDIDAS DEL PDR

Abreviaturas usadas en la tabla:

MAP: Marco de Acción Prioritario para la Red N2000 en España (2014-2020)

P: prioridad asignada a la medida (**MA**: muy alta, **A**: alta, **M**: media).

Medida prioritarias del MAP: se agregan indicando entre paréntesis el número de la medida de MAP incluido en cada fila.

IC: Interés Comunitario

RDR: indica loa artículos del Reglamento de Desarrollo Rural (FEADER) que el MAP indica que deben financiar la medida prioritaria del MAP. Se han excluido las medidas del MAP para las que se indicaba que debía haber una financiación con otros fondos distintos del FEADER [**FEDER, FEMP, FSE, H2020 (**Programa marco de Investigación Horizonte 2020), **LIFE]**.

● Medida no necesaria en la Comunidad Autónoma analizada

● Medida no considerada

● Medida considerada insuficientemente o cuya suficiencia no se puede evaluar al no haberse cuantificado las necesidades y los objetivos

● Medida suficientemente considerada

3.1 ESTRATEGIAS Y MEDIDAS PRIORITARIAS PARA LOS TIPOS DE HÁBITATS Y LAS ESPECIES PRIORITARIAS Y NO PRIORITARIAS

Estrategia prioritaria 1: Mejora del conocimiento necesario para la gestión				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
MA	Conocer **el estado de conservación** de todos los tipos de hábitat y especies de interés comunitario (1, 29, 72)	🔴	M4: Inversiones en activos físicos (Artículo 17.d)	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.
MA	Conocer el estado y **la integridad ecológica** de cada espacio Natura 2000 (2)	🔴	M7. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (art. 20)	La M7 puede financiar estudios sobre el patrimonio cultural y natural, como el seguimiento de poblaciones de flora y fauna protegida. De los PDR analizados: • Navarra ha incluido específicamente esta operación como elegible, si bien el presupuesto destinado no parece responder a una estimación basada en un análisis previo de necesidades. • Aragón (Submedida 4.4) incluye como acción elegible la obtención de información para evaluar el estado de conservación de espacios, hábitat y especies.
MA	Evaluar la **coherencia global y la conectividad** ecológica de la Red Natura 2000 (3, 32)	🔴		
A	Evaluar y cuantificar los **bienes y servicios de los ecosistemas** de la Red Natura 2000 a nivel nacional, regional y local (6)	🔴		
M/A	Estudios e investigaciones para mejorar la **sostenibilidad de las actividades agrarias y forestales** (8, 34, 35, 36, 40, 73)	🔴	M16. Cooperación (art. 35)	M16, además de acciones de cooperación y proyectos piloto entre explotaciones favorables a N2000 y gestores públicos y privados, también podría financiar una red de cooperación de expertos en relación con la gestión de N2000 en cada PDR o bien en el Marco Nacional.
			M20. Asistencia técnica (art. 51)	La M20 pretende el seguimiento del programa para examinar la ejecución y los avances en los objetivos para evaluar la eficacia, la eficiencia y el impacto de las ayudas. Esta medida podría financiar los estudios necesarios para establecer la línea base de los indicadores de biodiversidad específicos necesarios para evaluar el impacto de los PDR. Ninguna Comunidad Autónoma especifica acciones en este sentido.

Estrategia prioritaria 1: Mejora del conocimiento necesario para la gestión				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
MA	**Divulgar el conocimiento** existente sobre hábitats y especies (145,)			Navarra y Aragón establecen como costes elegibles para la M7 los relativos a la atención de visitantes, información sobre los valores ambientales y creación o mantenimiento de las instalaciones y equipamientos para el uso público. Los criterios de selección priorizan Espacios Naturales Protegidos frente a Espacios de alto valor natural, la mayor parte de los cuales se han incluido en N2000. La medida podría financiar campañas de información o sensibilización que se hayan incluido como acciones en planes de gestión de ZEC aprobados. En cualquier caso, los DAFO no incluyen un análisis de necesidades ni objetivos cuantitativos por lo que no se puede evaluar la suficiencia del presupuesto de la medida

Estrategia prioritaria 2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
MA	Redactar **planes de conservación de hábitats y especies** de interés comunitario en cada región biogeográfica (9, 174).	🔴	M4: Inversiones en activos físicos (Artículo 17.d)	Aragón considera (Submedida 4.4) como acciones elegibles la elaboración e instauración de planes de gestión o derivados en relación con las Espacios Natura 2000, ENP y otras áreas de alto valor natural. Lo que parece incluir tanto planes para la designación de ZEC como planes de gestión para especies silvestres amenazadas.
MA	Elaborar, revisar o actualizar **planes participados de gestión** para los espacios Natura 2000 (10, 37)	🟡	M7. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (Art. 20)	El Reglamento indica expresamente que la medida 7 (art. 20) podrá financiar la elaboración de Planes de Gestión de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). En Navarra submedida 7.1 financia la elaboración de Planes de Gestión de los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) En Aragón los hace la 4.4 En ningún caso se indica que pueda financiarse, o que se tenga intención de hacerlo, la puesta en marcha de programa de seguimiento de dichos planes. No indica cuantos planes deben ser elaborados o revisados; ni hace mención a si la medida financiará procesos participativos. Tampoco se indica si se va a financiar la revisión y evaluación de resultados. No se ha incluido, en los DAFO de las CCAA que dispone de planes de gestión aprobados, información sobre las medidas de estos planes que se han financiado con los PDR durante el anterior programa, ni de las dificultades que haya habido, ni de los resultados obtenidos, lo que hubiera sido de gran valor de cara a la elaboración del nuevo periodo financiero.
MA	Elaborar un **plan** para el mantenimiento o la mejora de la **coherencia global y**	🔴	M7. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (Art. 20)	Se indica que en Navarra se han identificado los sistemas agrarios y forestales de alto valor natural. Pero no se

Estrategia prioritaria 2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
	la conectividad de la Red Natura 2000 (11)			identifican los sistemas agrarios y forestales de alto valor natural que son relevantes para mejorar la coherencia de la Red Natura 2000 en cumplimiento del artículo 10 de la Directiva Hábitats, así como las áreas cuya restauración sería importante para la mejora de dicha coherencia. Este análisis previo de áreas de alto valor para la coherencia de N2000, previo a la definición de medidas de mantenimiento o restauración, no se plantea en ningún PDR.
MA	Incluir los objetivos de conservación de la Red Natura 2000 en las diferentes **planificaciones sectoriales** (12, 39, 74, 149)	🟡	M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art. 26) M16. Cooperación (Art. 35) ,	Algunos PDR tienen medidas para financiar la elaboración de planes forestales (M8, M16). Se indica que estas medidas incidirán en la prioridad 4A del Reglamento 1305/2013. Algunos hacen especial hincapié en restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad, incluido en las zonas Natura 2000 y los sistemas agrarios de alto valor natural (Navarra). Pero más allá de esta mención a la prioridad del reglamento comunitario, no se indica de qué manera se conseguirá incidir positivamente en N2000, ni se menciona la red en los criterios de selección ni en condicionado alguno.
MA	Crear **equipos de gestión** para cada espacio o grupo de espacios Natura 2000 (13)	🔴		
A	Establecer acuerdos o convenios para favorecer la **gestión compartida** (14)	🟡	M7. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (Art 20)	Navarra financia operaciones para el establecimiento de convenios o acuerdos para la conservación y valorización del patrimonio natural. Se circunscribe a la financiación de acuerdos entre las entidades locales y la administración ambiental para actuaciones o programas de mejora y conservación de espacios naturales. Ningún PDR contempla en ninguna medida el apoyo a otras formas de gestión concertada como los contratos

Estrategia prioritaria 2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				territoriales que estableció la Ley de Desarrollo Rural, los acuerdos de custodia a cuyo apoyo insta la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural, u otras asociaciones gestoras del territorio.
MA	Elaborar **subprogramas temáticos y programas integrados** con conjuntos de medidas que optimicen los efectos sobre la conservación y el desarrollo rural (37)	🔴	M16. Cooperación (art.35)	Ni el Marco Nacional ni ningún PDR plantea subprogramas temáticos para N2000 Algunos PDR proponen proyectos piloto para diferentes tipos de acciones diferentes. Ninguno se refiere al desarrollo de N2000, ni a la mejora de la viabilidad de las explotaciones que generan externalidades positivas para los hábitats naturales y las especies silvestres de interés comunitario. Los proyectos propuestos tampoco tienen en consideración como criterio de selección preferente a los productores o proveedores de servicios que benefician el desarrollo de N2000. La prioridad 4 A no figura entre aquellas a las que va dirigida esta medida. Y ello 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.)
MA	Poner en marcha **proyectos piloto** orientados a mejorar el estado de **conservación de tipos de hábitat y especie**s forestales y de los agrosistemas (42, 77)	🔴		
M	**Adquirir la propiedad o derechos de uso** de terrenos con tipos de hábitat naturales o especies de interés comunitario y llanuras inundables (IC) (43, 80, 154)	🔴		
MA	Crear un **Registro Ganadero y de Gestión de Tierras Agrarias** en las ZEC (44, 45)	🔴		

Estrategia prioritaria 2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
MA /A	Medidas agroambientales y N2000: • Promover la **ganadería extensiva** (46, 175) • Promover el uso de **razas ganaderas locales** (47) • Mantener **prados de siega (**48) • **Dejar bandas sin cultivar** (49) • Medidas de conservación en **secano** (48, 54, 58, 59) • Medidas de conservación en **arrozales** (49) • Medidas de conservación en **dehesas** (51) • Gestión activa de **mosaicos extensivos y rotaciones** (52) • Restaurar **setos y elementos lineales** de interés para la fauna (53) • **Reducir el uso de fertilizantes y pesticidas** (57)		M10. Agroambiente y clima (art. 28)	Si bien no se cuestiona el interés de las medidas agroambientales propuestas para ciertos hábitats y especies de interés comunitarios, no responden a problemas identificados en el DAFO. Pretenden contribuir a la restauración, conservación y mejora de la biodiversidad en las zonas de la Red Natura 2000 (prioridad 4), pero no se describen los beneficios concretos ni se tiene en cuenta la red en las prioridades, compromisos o condiciones de aplicación de la ayuda. Algunas agroambientales se justifican por el hecho de ayudar al mantenimiento de actividades necesarias para ciertos hábitats y especies de interés comunitarios pero no se identifican esos hábitats y especies No siempre se establece con claridad la relación causa-efecto entre las medidas y los resultados cuantificables esperados sobre el estado de conservación de los hábitats y especies que han motivado la designación de ZEC No se describe si la actividad pretende modificar el comportamiento y mejorar las prácticas existentes, o si pretende mantener dichas prácticas favorables ya existentes. Las ayudas cubren costes adicionales y pérdidas de ingresos. Pueden no ser suficientes para conseguir la viabilidad de explotaciones que son imprescindibles para la conservación (no se hace este tipo de análisis; y no se contempla la aplicación preferente de medidas combinadas o proyectos integrados para conseguir dicha viabilidad). No se describe cómo la ayuda agroambiental va a contribuir al cambio de comportamiento o al mantenimiento de una práctica favorable. Sobre todo en los casos en los que la ayuda no cubre la totalidad del lucro cesante o sobrecostes.

Estrategia prioritaria 2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				No siempre se determinan umbrales claros que garanticen que se no se produce doble financiación con otros compromisos derivados de la condicionalidad o de las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. En algunos programas desaparecen sin motivación algunas medidas de la programación anterior que tenían un alto interés para la conservación. En algunos PDR las agrupaciones de agricultores pueden ser beneficiarios de las ayudas agroambientales y climáticas. Esta aplicación colectiva, vinculada a medidas del MAP que estén incluidas en planes específicos de designación de ZEC, podría dar un fuerte impulso a la implantación de la Red N2000, especialmente en terrenos comunales. Según el Reglamento, los programas de desarrollo rural podrán incluir, de forma justificada por razones medioambientales, a otros gestores de como beneficiarios de una operación agroambiental. Esto podría suponer un apoyo 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 articula específicamente en el Marco Nacional ni en los PDR. No se pueden sacar conclusiones sobre la suficiencia del presupuesto asignado pues no se adjuntan datos de resultados cuantificables esperados. Con frecuencia no especifican con suficiente detalle los compromisos exigibles ni proporcionan indicadores específicos para evaluar los resultados de la medida. En algunos programas los compromisos son muy poco exigentes y los pagos muy bajos. No queda clara la eficacia de la medida en esas condiciones; y no se aportan datos concretos de resultados en programas anteriores

Estrategia prioritaria 2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
			M12: Ayudas Natura 2000 (art. 30)	respecto de objetivos concretos relativos a la conservación de la biodiversidad. No se realizan análisis de riesgos de incumplimiento ni otras valoraciones sobre la experiencia de programas anteriores que permitan mejorar su eficacia y eficiencia. En general, en todas las medidas, se echan de menos objetivos cuantificables e indicadores para esos objetivos. Los indicadores propuestos son de gestión, relacionados con los requisitos de control, no de resultado. Son poco útiles para evaluar los efectos del programa. A pesar de que la mayoría de las CCAA han aprobado diversos planes de gestión de ZEC, la medida 12 prácticamente no se ha utilizado. Y allá donde se ha hecho (Aragón, Navarra, o Castilla-La Mancha) cubre un número muy limitado de operaciones y con un presupuesto bajísimo.
MA	Promover la **producción ecológica** (57)	🟡	M11. Producción ecológica (Art.29)	Pretende contribuir a la restauración, conservación y mejora de la biodiversidad en las zonas de la Red Natura 2000 (prioridad 4), pero no se describen los beneficios concretos de la medida sobre la red ni se tiene en cuenta N2000 en las prioridades, compromisos o condiciones de aplicación de la ayuda.
MA	Adaptar los **aprovechamientos tratamientos forestales** a los requerimientos de N2000 (75, 88):	🟡	M12 Ayudas Natura 2000 (art. 30) M 8 Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art. 21, 23, 26 y 34)	La medida 12 (art. 30) y la 8 (art. 34) podría financiar pagos compensatorios por las pérdidas debidas a restricciones o compromisos voluntarios de cese de aprovechamientos forestales que beneficien a las condiciones ecológicas de los bosques y superficies forestales de la red natura 2000.

Estrategia prioritaria 2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				La primera posibilidad solo se aplica en 2 espacios de Navarra. La segunda en pocas CCAA y con un presupuesto muy reducido. Las medidas 21, 23, y 26 podrían financiar inversiones en este sentido. Estas operaciones o no están contempladas específicamente, o lo están con una baja asignación presupuestaria.
MA	Redactar **planes de defensa contra incendios** según los requerimientos de N2000 (76)	🟡	M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (Art 24) Submedida 8.3. Prevención de enfermedades y plagas de masas forestales Submedida 8.4. Prevención y reparación de los daños por los incendios forestales,	En algunos PDR se indica que estas submedidas contribuirán a la restauración, conservación y mejora de la biodiversidad en las zonas de la Red Natura 2000 (prioridad 4), pero no se describen los beneficios concretos de la medida sobre N2000. No obstante, no se da prioridad a los espacios de N2000, ni se mencionan requerimientos específicos de la Red en el diseño de la medida (no se incluyen criterios de elegibilidad concretos para que las repoblaciones forestales sean compatibles con los planes de designación de las ZEC; para que utilicen especies autóctonas; o para que no afecten negativamente a hábitats sensibles de mayor valor ecológico, dentro y fuera de N2000 (art.6 del Reglamento C(2014) 1460 final) Tampoco se describe la selección de las especies, variedades, ecotipos y procedencias de árboles 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). El Marco Nacional indica que “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

Estrategia prioritaria 2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				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". Estas submedidas tampoco tienen en cuenta la mayor resistencia de los bosques autóctonos maduros frente a plagas e incendios, como consideración para el diseño de medidas preventivas con alto impacto sobre la generación de bienes y servicios ecosistémicos, mediante el uso de especies autóctonas en formaciones que busquen la restauración de bosques secundarios en condiciones de máxima naturalidad. La reparación de infraestructuras que tengan interés para la fauna silvestre podría ser financiada por esta medida.
M	Promover la **certificación forestal** (78)	🟡	M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (Art 26) M16. Cooperación	Algunas submedidas dan preferencia a las solicitudes de proyectos que tengan certificación de gestión forestal sostenible (Navarra), o subvenciona la implantación y mantenimiento de la Certificación de la Gestión Forestal Sostenible y la adaptación de los instrumentos de gestión forestal a los criterios y normas de certificación vigentes (Aragón). No tiene en consideración N2000 ni las acciones del MAP
M	Ordenar el **pastoreo en bosques y dehesas** (79, 96)	🟡	M08. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art.23)	El Marco Nacional considera esta medida necesaria para potenciar dehesas y sistemas silvopastorales, principalmente en zonas de montaña. Dicho Marco Nacional establece que podrían ser elegibles algunas operaciones que aparecen frecuentemente en los planes de designación de las ZEC: plantación de áreas de sombreo en pastizales, planes de gestión silvopascícola, regeneración y densificación de arbolado regeneración del arbolado mediante acotamiento parcial, o abrevaderos para la gestión activa del ganado en pastos y matorrales de interés comunitario. Estas operaciones no se señalan específicamente como

Estrategia prioritaria 2: Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000 (planificación, mecanismos de gestión y fomento de usos compatibles)				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				elegibles aunque podrían financiarse con las medidas 4, 7 y especialmente en la 8 (art. 23) País Vasco ha incluido una submedida específica para crear sistemas agroforestales mediante el aclareo o poda en superficies arboladas, o mediante la plantación en terrenos desarbolados. Pero se ignora el tipo de sistemas agroforestales que se pretende promover y el motivo. La submedida no tiene relación con N2000 y con los hábitats o especies de interés comunitario.
M	Deslindar el **dominio público hidráulico** y elaborar la cartografía de zonas inundables en N2000	🔴		Se podría financiar con el art. 20. No se contempla
M	Establecer **pagos compensatorios** para la compra pública de derechos de agua o el cese anticipado de aprovechamientos hídricos	🔴		La medida 12 (art. 30) podría establecer estos pagos compensatorios. No se contempla esta posibilidad.
A	Promover acuerdos para el **pago por servicios ambientales** de los recursos hídricos	🔴		

Estrategia prioritaria 3: Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
MA	Desarrollar planes para restablecer el estado de conservación favorable de especies: **cría en cautividad, reintroducción, translocación o reforzamiento** de poblaciones, así como restauración de hábitat (15, 68)	🔴	M7. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (art. 20)	La M7 puede financiar estudios sobre el patrimonio natural, como el seguimiento de poblaciones de flora y fauna protegida. Algunos PDR plantean dentro de esta medida actuaciones de gestión y restauración de hábitats, actuaciones de conservación de fauna y flora, y de mantenimiento de espacios naturales. Dado lo genérico de la descripción de los costes elegibles, podrían entenderse como incluidas la mayor parte de las medidas de las prioridades 1, 3 y 6 del MAP No obstante, ninguno de los PDR analizados menciona específicamente estas medidas del MAP en ninguna de sus medidas, a pesar de que se han constatado problemas de conservación muy graves en todas las CCAA. Algunos de ellos, causantes de importantes daños económicos, como los relativos al daño de algunas especies invasoras.
MA	Analizar los flujos de desplazamiento de vertebrados y las barreras entre los espacios Natura 2000 y **restaurar la conectividad** (16, 86, 163)	🔴		
MA	Redactar y aplicar un plan de gestión de riesgos y erradicación de **especies alóctonas e invasoras** en Red Natura 2000 (18, 97)	🔴		
A	Asegurar los **recursos tróficos para las aves necrófagas** (muladares, comederos, etc.) (19)	🟡	M4. Inversión en activos físicos Art. 17) M7. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (art. 20) M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art.25)	M4 ayuda a inversiones materiales e inmateriales que promuevan iniciativas de preservación y mejora medioambiental, como las que se indican como prioritarias en el MAP. El Marco Nacional indica que puede financiarse con el artículo 17.d inventarios de biodiversidad y en general las actuaciones que repercutan favorablemente sobre la biodiversidad y la conservación de los hábitats. Estas operaciones no se mencionan específicamente ni siquiera en los PDR de las CCAA en los que este tipo de actuaciones se incluye en planes aprobados para la designación de ZEC. Aragón incluye una submedida (4.3.e) específica para Inversiones en activos físicos en espacios naturales
MA	Restaurar pastos y matorrales mediante **cercados, siembras y plantaciones, desbroces, quemas controladas, etc.** (62)	🟡		
MA	Restaurar **puntos de agua o encharcamientos temporales** (63, 88)	🟡		
MA	Realizar y adecuar infraestructuras ganaderas para la fauna silvestre (56, 60)	🟡		
MA	Construir refugios y restaurar hábitat para la mejora de las **poblaciones de**	🔴		

Estrategia prioritaria 3: Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
	presas clave para especies de IC (64)			protegidos y refugios de fauna silvestre; y otra para la restauración, preservación o mejora de los hábitats naturales agrarios y forestales, así como de las poblaciones de especies de fauna y flora catalogadas o incluidas en las Directivas de Hábitat y de Aves (4.4). Aunque los costes elegibles no mencionan ninguna de las acciones identificadas como prioritarias en el MAP, su indefinición hace que puedan financiar todas las medidas de la prioridad 3 del MAP. No obstante, el presupuesto destinado a ambas submedidas supone tan solo el 3% del total del PDR. No parece suficiente para satisfacer las necesidades de N2000, que no se han cuantificado. Llama la atención que entre los costes elegibles, la mayoría de los PDR omitan "las inversiones no productivas vinculadas a la realización de objetivos agroambientales y en materia de clima perseguidos en virtud del presente Reglamento, como el estado de conservación de la biodiversidad de especies y hábitats, y el refuerzo del carácter de utilidad pública de una zona de la red Natura 2000 u otros sistemas de alto valor natural que se determinen en el programa", que aparecen explícitamente en el artículo 17 del reglamento comunitario, lo que convierte a este artículo en uno de los principales instrumentos para la implementación de N2000.
MA	Poner en marcha medidas de **prevención de ataques de predadores** silvestres de IC (65)	🔴		
A	Reducir la **mortandad no natural** y la predación de oportunistas sobre fauna silvestre de IC (66, 91)	🔴		
A	Recuperar y restaurar construcciones agroganaderas **y elementos que permitan la cría y refugio** para las especies de IC (67, 92)	🟡		
A	Promover la creación, mejora y mantenimiento de **ecosistemas fluviales y humedales** de IC para mejorar la biodiversidad y la calidad del agua (159, 162)	🔴		
A	**Reforestar bosques** secundarios y promover la **transformación de repoblaciones alóctonas forestales en bosques de IC** (82, 83, 175)	🟡	M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art.21, 22, 25)	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. Al no haberse identificado en los DAFO la situación los hábitats forestales de interés comunitario que tienen escasa representación en N2000, problemas de fragmentación o un

Estrategia prioritaria 3: Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				estado desfavorable de conservación, no se establecen medidas específicas acordes con el MAP. La medida sirve tanto para apoyar las plantaciones de monocultivos productivos de turno corto como de bosques. No se aportan datos ni en los DAFO ni en las descripciones de la medida de lo ocurrido en programas anteriores respecto a la incidencia de esta medida en N2000, aunque se ha constatado la escasa proporción de reforestación de bosque autóctono frente a las plantaciones forestales productivas. Algunos PDR ni siquiera relacionan esta medida con la prioridad 4 del Reglamento de Desarrollo Rural, por lo que parece que no se va a dar prioridad a la reforestación de bosques para la biodiversidad. El Marco Nacional indica que "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". En ocasiones se justifica esta medida por la necesidad de aumentar la biodiversidad de los ecosistemas. Sin embargo no se obliga al uso de especies autóctonas con el objetivo de reforestar bosques autóctonos, ni se concreta que tipo de bosques deben ser reforestados en cada comarca en función de las necesidades y déficits de representación o estado de conservación observados en N2000. Con lo que es posible que no se alcance el objetivo indicado.

Estrategia prioritaria 3: Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				En algunos PDR se da prioridad a los proyectos en N2000, pero 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) Tampoco se describe la selección de las especies, variedades, ecotipos y procedencias de árboles 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). Y tampoco se indica específicamente que las especies utilizadas no deben tener un impacto negativo para la biodiversidad. Y en cualquier caso, no se proponen indicadores específicos para poder evaluar el impacto de la medida en el objetivo de mejorar la biodiversidad forestal. Algunos estudios indican la posible ineficiencia desde una perspectiva económica de algunos subsidios destinados en anteriores programas a especies alóctonas para la producción de madera en las actuales y en las previsibles condiciones de los mercados a medio y largo plazo. Sin embargo, los DAFO del Marco Nacional y de los PDR regionales no realizan ningún 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

Estrategia prioritaria 3: Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				certificada, sobre el previsible aumento del valor económico de la masa, comparando la situación con y sin subsidio.
MA	Mejorar y mantener los **bosques de IC** (81, 88, 89, 90)	🟡	M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art.25) M15. Servicios Ecosistémicos forestales (art. 34) También caben operaciones financiadas con la M17.d y 30.	La M8 permite cualquier actuación de inversión en la mejora de ecosistemas forestales. La medida está fuertemente dotada, pero la submedida dedicada a mejora ecológica de los bosques autóctonos es residual. Navarra prioriza proyectos en N2000 y actuaciones específicas para hábitats forestales de IC y especies catalogadas. Hubiera sido interesante que ese criterio prioritario para la selección de proyectos hubiera sido consensuado e incluido en el Marco Nacional. Aplicable tanto en terrenos públicos como privados. Se puede llegar al 100% de financiación en el caso de actuaciones para la protección de hábitats y biodiversidad, ya que no son inversiones productivas. No siempre se incluyen condicionantes para asegurar que no se financian proyectos, ni se concederán ayudas desfavorables para la Red Natura 2000 ni para su coherencia ecológica, y que son incompatibles con los planes de designación de las ZEC Para evitar que esta ayuda pueda ser utilizada para proyectos de aclareos o podas, plantaciones, talas o cambios estructurales que persigan la mejora económica de las masas, deberían incluirse criterios de elegibilidad que condicionaran siempre al uso de las especies autóctonas de mayor valor ecológico en la zona, y a que los cambios estructurales tengan como objetivo aumentar el valor ecológico de la masa. M15 es una ayuda por hectárea por compromisos silvoambientales y climáticos que pretende contribuir fundamentalmente a atender a la Prioridad P.4 (restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas, áreas protegidas,

Estrategia prioritaria 3: Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				N2000,…). Es una medida clave para la financiación de muchas de las medidas de la prioridad 2 y 3 del MAP. Sin embargo, no se correlaciona con problemas concretos o necesidades específicas previamente identificadas que se pretendan solucionar. Las operaciones elegibles son ambiguas; no se cuantifican los beneficios, ni las áreas, ni los tipos de hábitats de interés comunitario sobre los que deben seleccionarse prioritariamente las actuaciones. Tampoco las especies forestales que se verán beneficiadas ni los requerimientos ecológicos cuantificables que van a promoverse. La medida permite financiar operaciones cuyo objetivo es "la gestión de los bosques bajo criterios de sostenibilidad ambiental" pero también "el cumplimiento de una serie de compromisos de forma que las plantaciones forestales conjuguen las funciones productivas, naturales y paisajísticas". Por lo que una parte no cuantificada de esta medida puede destinarse a plantaciones forestales de escaso valor ecológico. Para que la medida fuera tuviera efectos significativos sobre las prioridades del MAP, deberían incluirse criterios de elegibilidad para que se financien exclusivamente operaciones que supongan una mejora ecológica inequívoca de los bosques autóctonos, incluyendo la transformación de plantaciones forestales en bosques autóctonos; preferentemente según criterio de los planes de designación de ZEC en N2000. O al menos criterios de selección de proyectos que priorizaran este tipo de operaciones favorables a los bosques autóctonos en su área de distribución. Sin embargo, algunas CCAA limitan la medida a las superficies arboladas de turno corto-medio, lo que excluye a los bosques de interés comunitario y reduce la ayuda a las plantaciones forestales (País Vasco). A pesar del notable interés de esta medida para N2000, su dotación es absolutamente residual.

Estrategia prioritaria 3: Mantenimiento o restablecimiento de estado de conservación favorable de los tipos de hábitat y las especies N2000				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
A	Mejorar la **integración de infraestructuras y métodos forestales preventivos** (85, 88, 95)	🟡	M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (Art 24) Submedidas 8.3 y 8.4: ayuda para la prevención y reparación de los daños causados a los bosques por los incendios forestales, los desastres naturales y las catástrofes	
MA	Conservar la **variabilidad genética** en los bosques (84)	🟡	M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art.25) M15. Servicios Ecosistémicos forestales (art. 34)	Las inversiones con objeto de conservar y producir material forestal de reproducción de especies autóctonas y material vegetativo de hábitats de interés puede ser financiado con la medida 8 (artículo 25). Así lo hace País Vasco, aunque no especifica qué hábitats requieren de esta medida. El PDR de Aragón lo hace a través de la M15 y tampoco especifica necesidades concretas. Ningún DAFO indica la situación, fondos actuales y necesidades de los bancos de germoplasma. Las M8 (art. 21, 22, 23, 24, y 34) podrían condicionar el uso de especies autóctonas de procedencia genética seleccionada en las operaciones de restauración e incluso las pérdidas derivadas de ingresos, si los hubiera.

Estrategia prioritaria 4: Vigilancia y seguimiento				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
MA	**Definir protocolos estandarizados para el seguimiento** del estado de conservación de todos los tipos de hábitat y las especies (20)	🔴	M7. (Submedida 7.6) Operación: estudios e inversiones relacionadas con la conservación de la biodiversidad (art. 20) M20. Asistencia técnica (art. 51)	Los DAFO no concretan información sobre el programa actual de seguimiento de hábitats y especies silvestres, ni de integridad de la Red Natura 2000. Se desconoce el porcentaje de especies y hábitats para los que existen y se aplican protocolos de seguimiento, y su periodicidad. No es posible por tanto valorar si el presupuesto asignado se ajusta a las necesidades. Y si será posible cumplir las obligaciones de la Estrategia de la biodiversidad de la UE 2020. La M20 pretende el seguimiento del programa para examinar la ejecución y los avances en los objetivos para evaluar la eficacia, la eficiencia y el impacto de las ayudas. Y para ello prevé financiar la realización de planes de vigilancia ambiental, análisis indicadores de biodiversidad y, en general, estudios y análisis. Ninguna Comunidad Autónoma especifica acciones de las contenidas en el MAP a este respecto. No se han incluido procedimientos idóneos, suficientes y cualificados de seguimiento de la incidencia de todas las medidas del PDR sobre el MAP e indicadores cuantitativos específicos de resultado para hábitats y especies de interés comunitario Los procedimientos de seguimiento no prevén cuantificar la incidencia de las medidas favorables para la biodiversidad sobre los márgenes netos de las explotaciones agrarias y sobre el mantenimiento o creación de empleo en la Red Natura 2000 y en los SAVN Tampoco prevén análisis desagregados de gasto público en hábitats agrarios y forestales de interés comunitario donde se aplican medidas del MAP, que permitan valorar si las asignaciones financieras son consistentes con las necesidades evaluadas De los 42 miembros del Comité de Seguimiento Nacional,
A	**Aplicar los protocolos de seguimiento** del estado de conservación de hábitats y especies (98, 99, 100)	🔴		

Estrategia prioritaria 4: Vigilancia y seguimiento			
P	**Medidas prioritarias del MAP**	**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
			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 hay ninguno que represente a las administraciones autonómicas responsables de la conservación de la biodiversidad y de la Red Natura 2000. El DAFO del Marco Nacional "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 inexistente[9]. 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. No se observan medidas para paliar este problema. La ausencia de expertos en los planes de evaluación de los PDR, así como de indicadores específicos, no hace previsible que se realice un seguimiento sobre los efectos de los PDR en la conservación de la biodiversidad y en N2000.

[9] 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

Estrategia prioritaria 4: Vigilancia y seguimiento				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				El incremento de miembros del Comité de Seguimiento del Marco Nacional 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). M16 podría financiar una red de cooperación de expertos en relación con la gestión de N2000 en cada PDR o bien en el Marco Nacional. Esta red podría elaborar protocolos estandarizados de seguimiento de hábitats y especies en sistemas agrarios y forestales, identificar buenas prácticas de gestión sostenible, difundirlas y promoverlas (todas ellas son acciones contempladas en el MAP).
	Mejorar las **instalaciones de vigilancia** de incendios forestales, plagas y enfermedades	🟡	M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (Art 24) Submedida 8.3 y 8.4: ayuda para la prevención y reparación de los daños causados a los bosques por los incendios forestales, los desastres naturales y las catástrofes	

Estrategia prioritaria 5: Información, formación y sensibilización				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
A	Realizar programas y actividades de **información, educación y sensibilización para comunicar los objetivos de** la Red Natura 2000 **y sus beneficios** (22, 107)		M1.Transferencia de conocimientos y actividades de información (Art.14) M2. Servicios de asesoramiento de explotaciones agrícolas (art. 15). M7. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (art.20) (Submedida 7.6. Ayuda para estudios/inversiones vinculados al mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural de las poblaciones, de los paisajes rurales y de las zonas con alto valor natural, incluidos sus aspectos socioeconómicos, así como las iniciativas de sensibilización ecológica) Operaciones: establecimientos de convenios o acuerdos para la conservación y valorización del patrimonio natural M16. Cooperación (art. 35)	<u>Medida 1:</u> Los DAFO no analizan los déficits de conocimientos o capacidades para la gestión de N2000. Al no haberse identificado en el diagnóstico déficits específicos que dificulten la implantación de N2000, en relación con las actividades agrarias y forestales, no se proponen operaciones específicas relativas a estas medidas del MAP. Dado el estado de conservación de los hábitats y especies agrarios y forestales parece evidente que es necesario mejorar la información y sensibilización en este ámbito Tampoco se establecen criterios de elegibilidad de beneficiarios ni criterios de priorización que tengan en consideración a N2000. Sin embargo, es frecuente que los planes de designación de ZEC aprobados identifiquen problemas de información y formación relativas a los requerimientos de N2000 y a modelos de gestión favorables o compatibles con los objetivos de conservación. <u>Medida 2: (ver siguiente fila)</u> <u>Medida 7</u>: Permite financiar actividades de sensibilización ecológica. Algunos DAFO constatan la falta de apoyo de las comunidades locales a los planes de gestión de las ZEC, la baja valoración del patrimonio natural, el desconocimiento sobre las medidas agroambientales y otras medidas favorables para la biodiversidad y a la débil implantación de N2000. Estas valoraciones son frecuentes en muchos planes de designación de ZEC ya aprobados, que son la base de las prioridades del MAP. Pero esta constatación no deriva en que se hay planteado en los PDR la necesidad de incrementar la sensibilización de los gestores y propietarios
A	**Realizar campañas** activas a gestores, propietarios y usuarios sobre presiones y amenazas (23, 106, 182)			
MA	Promover la **capacitación y la formación de los gestores y propietarios** en la Red Natura 2000 (25, 105, 172)			
A	Crear redes de **cooperación e intercambio de información entre gestores** de N2000 y otras administraciones sectoriales (27)			
A	Diseñar **Códigos de Buenas Prácticas** y materiales de información sobre métodos respetuosos agrarios y forestales (70, 103)			

				en particular, ni de la ciudadanía en general. En consecuencia, no se proponen operaciones acordes con las medidas del MAP en este sentido. <u>Medida 16:</u> La medida del MAP relativa a la creación de redes de cooperación e intercambio de información entre gestores de N2000 y otras administraciones sectoriales se pueden financiar con la M16, a nivel nacional y, por tanto, incluirse en el Marco Nacional español. Otra opción sería promover la creación de un subcomité específico para N2000, dentro del Comité de Seguimiento Nacional, en el que estuviera representada tanto la administración responsable de la gestión de la Red Natura 2000, como expertos externos. Si bien esta opción sería más adecuada para garantizar el seguimiento del impacto del Marco Nacional y de los PDR regionales en la Red Natura 2000, que como un foro de intercambio de información, discusión y emmisión de directrices.
MA	**Asesorar** a los agricultores, ganaderos y propietarios forestales sobre la adopción de prácticas agroambientales, climáticas y silvoambientales (70, 71, 104)	🟡	M2 Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrícolas (art. 15)	<u>Medida 2:</u> El Artículo 8c.vi) del Reglamento 1305/2013 dice que se tienen que adoptar medidas destinadas a asegurar que se dispone de suficiente capacidad de asesoramiento sobre los requisitos reglamentarios y sobre las acciones relacionadas con la innovación. El artículo 15 establece la obligación de que los servicios de asesoramiento abarquen los requisitos legales de gestión, buenas condiciones agrarias y medioambientales (condicionalidad), y las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (pago verde); pero deja a la potestad de los Estado Miembros que abarque también otros aspectos relativos a la biodiversidad y a N2000, como por ejemplo, la medidas agroambientales específicas, las ayudas a N2000 u otras dentro de la M4, M8, M15 o M16. *("podrá prestarse asesoramiento específico sobre…"*). Dado el estado de conservación de los hábitats y especies agrarias y forestales parece evidente que es necesario

				mejorar la capacitación de los agricultores, ganaderos y silvicultores sobre el uso eficiente y sostenible de la diversidad biológica. Pero solo el PDR de Aragón explícitamente que el asesoramiento deberá abarcar la conservación de la biodiversidad, las medidas agroambientales y la producción ecológica, además de otros aspectos que son muy relevantes para las pequeñas explotaciones extensivas en N2000. En el resto de los PSDR "podrán" abarcarse esos contenidos. Ningún PDR obliga ni recomienda que se tenga en cuenta la cualificación en esta materia a la hora de seleccionar a los proveedores del servicio de asesoramiento, de manera que estos comprendan la importancia de las medidas favorables para la conservación de la biodiversidad y están capacitados para orientar al productor sobre cómo aplicarlas en su explotación. Tampoco propone que la submedida para mejorar la formación de los suministradores del servicio de asesoramiento incluya acciones específicas en materia de conservación de la biodiversidad y de la Red N2000 (si bien Aragón incluye la formación en sostenibilidad ambiental de las explotaciones, de forma general). El Marco Nacional, en cumplimiento del Reglamento, establece que el prestador de los servicios de asesoramiento, bien de carácter público o privado, será seleccionado 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. 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 otorgan prioridad de acceso al servicio de asesoramiento a las explotaciones dentro de la Red Natura 2000. Lo que favorece la implementación de las prioridades del MAP.
MA	Implementar **un sistema de información geográfica y bases de datos** que permita a los propietarios y gestores de explotación conocer los valores naturales que existen en cada explotación y las disposiciones legales que les afectan (69)	🟡	M2 Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrícolas (art. 15) M7. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (art. 20) Submedida 7.6. Ayuda para estudios/inversiones vinculados al mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural de las poblaciones, de los paisajes rurales y de las zonas con alto valor natural, incluidos sus aspectos socioeconómicos, así como las iniciativas de sensibilización ecológica M16. Cooperación (art. 35) M20. Asistencia técnica	Se reconoce que el asesoramiento no puede consistir en una mera provisión de información a los agricultores, y que deben evaluar la situación específica de las explotaciones agrícolas y forestales entre otras cosas en lo que se refiere a su desempeño ambiental. Esta evaluación, que debe integrar aspectos económicos, sociales y ambientales solo es posible con herramientas de gestión de datos adecuadas. En este contexto, las medidas 2, 7, 16 y 20 podrían financiar una herramienta de gestión que incluyera, por una parte, un sistema de información geográfico y bases de datos que integre la información agronómica, silvícola y económica, con la información relevante sobre N2000, requerimientos ecológicos y medidas agroclimáticas que pudieran afectar o ser aplicables en cada explotación. Y por otra parte, procedimientos de asesoramiento y gestión concertada. Esta herramienta de valoración facilitaría la aplicación combinada de medidas, y otras actuaciones innovadoras como el establecimiento de ayudas por resultados, pagos por servicios ambientales, así como la implementación de contratos territoriales y otros instrumentos de gestión concertada. No se prevé esta posibilidad
M	Proporcionar **equipamientos y servicios de información e interpretación** (24)	🟡	M7. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (Art. 20)	Algunos PDR regionales (Aragón, Navarra) incluye en M7 la atención al visitante de ZEC y la información sobre los valores ambientales del lugar, así como la creación y mantenimiento de las instalaciones y equipamientos para el uso público. La financiación es del 80-100% del coste elegible. Los DAFO no ha identificado necesidades concretas vinculadas con esta medida prioritaria del MAP, sobre la base de un programa estructurado de comunicación en

				N2000, por lo que no es posible hacer una valoración de suficiencia de los presupuestos asignados. Aunque a falta de estos datos, estos parecen insuficientes (en Aragón, por ejemplo, se han dispuesto solo el 0,82% del presupuesto total del PDR para todas las operaciones elegibles que prevé esta medida, cuyo principal objetivo es muy ambicioso: generar empleo y dotar de servicios a las áreas con espacios naturales protegidos)

3.2 ESTRATEGIAS Y MEDIDAS PRIORITARIAS PARA EL TURISMO Y EMPLEO VERDES; LA MITIGACIÓN Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO; OTROS BENEFICIOS ECOSISTÉMICOS; Y A LA INVESTIGACIÓN, LA EDUCACIÓN, LA CAPACITACIÓN, LA CONCIENCIACIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN

Estrategia prioritaria 6: asegurar los beneficios ecosistémicos de la Red Natura 2000, especialmente en relación con el cambio climático				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
MA	Consolidar **redes de seguimiento ecológico** del cambio climático y definir protocolos de vigilancia y alerta temprana (187)	🔴	M4: Inversiones en activos físicos (Artículo 17.d)	Aragón incluye la Submedida 4.4 (art. 17.d) para fomentar la conectividad entre los espacios de la Red Natura 2000. El DAFO no establece ninguna necesidad respecto a la conectividad de N2000. No hay por tanto objetivos cuantitativos ni presupuesto específico. Y es imposible valorar la idoneidad de la medida y la suficiencia de la cuantía.
MA	Promover la restauración de áreas degradadas con hábitats afectados por el cambio climático (188)	🔴		
MA	Evaluar medidas de conservación ex situ como respuesta a potenciales impactos del cambio climático (188)	🔴	M7. Servicios básicos de los pueblos (art. 20)	La medida 7 podría financiar estudios e inversiones vinculados al mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación del patrimonio natural, incluyendo aspectos socioeconómicos. Todas ellas contenidas en la prioridad 6 del MAP. Pero no se indican explícitamente
			M8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art. 25)	Entre éstas, hubiera sido de altísimo interés que el Marco Nacional contemplase, por una parte, la restauración de áreas de alto valor natural que faciliten la conexión entre lugares de N2000 de distintas CCAA, y que por otra, definiese las operaciones elegibles, condicionantes y criterios de selección comunes para que las CCAA aplicasen actuaciones en favor de la conectividad dentro de sus redes N2000. El Marco Nacional no atiende a la conectividad ecológica. La conectividad, vital para la sostenibilidad de N2000 y como instrumento de adaptación al cambio climático, no se abarca desde ningún PDR. A excepción ya comentada de Aragón En la Comunidad Foral también se menciona (submedida

Estrategia prioritaria 6: asegurar los beneficios ecosistémicos de la Red Natura 2000, especialmente en relación con el cambio climático				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
				7.6) el valor conector de las vías pecuarias pero no se establecen condiciones ni criterios preferentes de selección de proyectos para mejorar la función conectora de estas vías ni de otras áreas naturales que puedan incidir positivamente en la coherencia de la red (art. 10 de la directiva de hábitats).
			M8. Ayudas forestales (art. 21, 22, 23, 24 y 25, 34)	El Marco Nacional reconoce que España es uno de los estados europeos donde las previsiones de los efectos negativos del cambio climático pueden ser especialmente graves. Y considera que el papel de los sistemas forestales en la mitigación (como sumideros de carbono) y en la adaptación (conectividad y regulación del ciclo hidrológico), es de crucial importancia a escala nacional, debiéndose tener en cuenta la trascendencia de este hecho a la hora de programar las actuaciones apoyadas por el FEADER. Las ayudas FEADER a los proyectos forestales de captación de CO_2 rara vez priorizan el empleo de especies autóctonas a pesar de la mayor eficiencia de los bosques maduros como sumideros de carbono. No se ha identificado, ni en el Marco Nacional ni en los DAFO de los PDR de las CCAA, las áreas y las especies silvestres más vulnerables al cambio climático. En consecuencia, no se incluyen submedidas específicas. Igualmente, reconoce que los montes (más apropiadamente, los bosques) contribuyen significativamente a la conservación de la biodiversidad, que es un componente esencial para la provisión de servicios ecosistémicos. Sin embargo, y a pesar de la notable asignación de presupuestos a las medidas forestales, las operaciones relacionadas con la biodiversidad, N2000 y los servicios ecosistémicos de los bosques, no reciben un apoyo acorde con su relevancia.

Estrategia prioritaria 6: asegurar los beneficios ecosistémicos de la Red Natura 2000, especialmente en relación con el cambio climático				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
			M16. Cooperación (art.35)	Ninguna de las operaciones financiables dentro de la M16 (cooperación) menciona 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.)

Estrategia prioritaria 7: promover el turismo y el empleo sostenibles en Natura 2000				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
A	Realizar planes y actividades de promoción del turismo respetuoso y el fomento de actividades económicas compatibles en Red Natura 2000 (78, 189)	🟡	M3. Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (art. 16) M6. Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas (artículo 19) Submedida 6.1: instalación de jóvenes agricultores Submedidas 6.2: ayuda a la creación de empresas para actividades no agrarias en zonas rurales Submedida 6.4: ayuda para las inversiones en la creación y el desarrollo	Medida 3: Persigue incrementar el valor añadido y mejorar la competitividad de las explotaciones agrarias y de las explotaciones agroalimentarias. A su vez el MAP prioriza la mejora de la competitividad de explotaciones extensivas marginales en N2000 o en áreas de alto valor natural que benefician la coherencia de la red, entendiendo que de esa manera se favorece el mantenimiento de actividades económicas que son necesarias en N2000. Pero M3 no reconoce la fuerte sinergia positiva que esta medida puede tener con N2000. No se da atención prioritaria a las pequeñas explotaciones extensivas de N2000 que apliquen métodos de producción compatibles con la conservación de la biodiversidad. De esta manera M3 coadyuvaría a la viabilidad de las explotaciones agrarias extensivas, y por tanto a la conservación de agrosistemas extensivos de alto valor natural y contribuiría significativamente a la prioridad 4A del Reglamento. No se incluyen criterios de selección de proyectos que favorezcan la instalación de jóvenes agricultores o la creación de nuevas actividades no agrarias que apliquen medidas favorables a la biodiversidad y a N2000, o, en la línea de la prioridad 7 del MAP, relativa a promover el empleo sostenible en N2000. Se pretende con esta medida propiciar nuevas oportunidades laborales para la dinamización económica y social del territorio en zonas rurales evitando la despoblación de las mismas. Pero los diagnósticos de los PDR no reconocen el incuestionable y demostrado beneficio que N2000 tiene como motor económico y estimulo de actividades económicas alternativas (como el turismo) y la oportunidad que la inclusión en la red tiene
A	Proporcionar **servicios de asesoramiento** sobre buenas prácticas y oportunidades económicas y sociales en la Red (190)	🔴		
M	Elaborar **materiales y sistemas de promoción turística**, de aprovechamientos sostenibles y empleos verdes (191)	🔴		
M	Capacitar a personas de las comunidades locales para la **gestión de pequeñas empresas** de servicios en el entorno de las ZEC. (192)	🟡		

			de actividades no agrarias	para muchas áreas desfavorecidas. Las ayudas a actividades no agrarias no incluyen criterios de selección de proyectos que muestren sinergias positivas con las explotaciones agrarias existentes y favorables para la biodiversidad. Tampoco se modula la intensidad de la ayuda para favorecer la actividad económica en N2000. Las inversiones en uso público también podrían financiarse con M7(art. 20). Y la formación profesional en nuevas actividades económicas con M1 No se indican condicionantes para evitar que los proyectos financiados puedan tener repercusiones negativas sobre N2000.

Estrategia prioritaria 8: promover enfoques innovadores en relación con Natura 2000				
P	**Medidas prioritarias del MAP**		**Medidas relacionadas del PDR**	**Observaciones**
A	Definir y poner en marcha sistemas de **mecanismos innovadores de financiación**, por ejemplo a través de incentivos fiscales, pagos por servicios ambientales, etc. (193)			Ninguna de las operaciones financiables dentro de la M16 (cooperación) menciona 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.) Algunas medidas de apoyo a la inversión (M4) permiten el recurso a instrumentos financieros como complemento a las ayudas. No se plantea un apoyo preferente a explotaciones en N2000 ni a inversiones que tengan efectos positivos para la Red. No se ha planteado ningún proyecto piloto como los que recoge el MAP para experimentar nuevos modelos de financiación y uso eficiente del FEADER.

4. CONCLUSIÓN FINAL

De acuerdo con la posición de la Comisión en el documento sobre la programación de los Fondos del Marco Estratégico Común (MEC) para el período 2014-2020 en España, la protección de la biodiversidad, así como la gestión, recuperación y seguimiento de los espacios Natura 2000 están incluidos entre las prioridades de financiación para España.

A este respecto, la financiación de la red Natura 2000 debe ser coherente con el Marco de Acción Prioritaria (MAP) de España, elaborado de conformidad con el artículo 8 de la Directiva sobre hábitats directo.

A la vista del Programa Nacional y de los Programas de Desarrollo Rural, cabe concluir:

1) Que los fondos destinados en estos programas resultan claramente insuficientes para abordar las necesidades relacionadas con la red Natura 2000 e identificadas en el Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España.

2) Que a pesar de la importante representación superficial de la Red N2000 en España, y del avance ha supuesto disponer de planes de gestión aprobados en muchas ZEC y del propio MAP a la hora de concretar la gestión necesaria, no se han seguido las directrices comunitarias en el sentido de utilizar los Programas de Desarrollo Rural y las numerosas herramientas específicas que se han introducido en el nuevo Reglamento para financiar el la implantación de la Red (Ayudas N2000, subprogramas temáticos, proyectos piloto, etc.)

3) Que no es posible cuantificar qué porcentaje de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades prioritarias de N2000 en España van a provenir de los programas de Desarrollo rural ya que:

    a. Ni el MAP ha cuantificado los costes de las medidas prioritarias que establece

    b. Ni los PDR han explicitado los fondos que van a destinar para poner en marcha las medidas del MAP dentro de la Red Natura 2000

Lo que se concluye sin perjuicio de que se haya previsto satisfacer estas necesidades con fondos nacionales o con otros fondos comunitarios, hecho éste que queda fuera del alcance, ámbito y objetivo de este trabajo.