

FINANCIAR NATURA 2000 HASTA Y MÁS ALLÁ DE 2020

Santiago García Fernández-Velilla



Septiembre, 2017

**Bi
+
De**

BIODIVERSIDAD + DESARROLLO

1. INTRODUCCIÓN Y ALCANCE
2. EL ENFOQUE DE LA INTEGRACION
3. EL MARCO DE ACCIÓN PRIORITARIA (MAP) Y LOS PLANES DE GESTION
4. EL ESTADO DE CONSERVACIÓN LA RED NATURA 2000
5. ¿CUÁNTO CUESTA CONSERVAR LA RED NATURA 2000?
6. ¿QUÉ BENEFICIOS APORTA LA RED NATURA 2000 A LA ECONOMÍA?
7. LA FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000
 - 7.1. LA PAC EN CIFRAS
 - 7.2. LA PAC Y LA RED NATURA 2000
 - 7.3. ¿POR QUÉ LOS FONDOS AGRARIOS DEBEN FINANCIAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA IMPLANTACIÓN DE LA RED NATURA 2000
 - 7.4. ¿CUÁNTO HA DESTINADO LA PAC A MANTENER NUESTROS SISTEMAS AGRARIOS Y FORESTALES DE ALTO VALOR NATURAL DE LA RED NATURA 2000 EN ESPAÑA?
 - 7.4.1. La contribución de la condicionalidad
 - 7.4.2. La contribución de las ayudas directas (Pilar 1)
 - 7.4.3. La contribución de las ayudas al Desarrollo Rural (Pilar 2)
 - 7.5. ANÁLISIS CONJUNTO DE LAS AYUDAS DIRECTAS Y DE DESARROLLO RURAL EN EXPLOTACIONES EXTENSIVAS DE ALTO VALOR NATURAL
 - 7.6. OTROS FONDOS EUROPEOS
 - 7.7. ¿ES PREVISIBLE UN INCREMENTO DE LA FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000 CON LA NUEVA PAC EN 2013-20?
 - 7.7.1. La financiación de la RED NATURA 2000 con las ayudas directas en 2014-2020
 - 7.7.2. La financiación de la RED NATURA 2000 con el Desarrollo Rural en 2014-2020
8. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA FINANCIACIÓN DE RED NATURA EN 2014-2020
9. LA FINANCIACIÓN DE RED NATURA MAS ALLA de 2020
 - 9.1. CONCLUSIONES
 - 9.2. POSICIÓN FINAL
 - 9.2.1. Mantenimiento mejorado de la integración
 - 9.2.2. Creación de un fondo específico para la Red Natura 2000
 - 9.2.3. Mantenimiento mejorado del LIFE* Naturaleza
10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

11. SIGLAS Y ACRÓNIMOS

1. INTRODUCCIÓN Y ALCANCE

La Comisión Europea reconoce que no va a ser posible frenar la pérdida de biodiversidad antes de 2020. Este es el principal objetivo de la Estrategia Europea sobre Biodiversidad HASTA 2020. En 2011 ya constató que *“el uso de diferentes instrumentos de la UE sigue estando significativamente muy por debajo de las necesidades financieras de Natura 2000. La ausencia de una contabilidad específica y de indicadores adecuados en los distintos fondos comunitarios hace imposible saber cuántos fondos se están destinando realmente a la Red Natura 2000. Pero aunque todos los fondos que actualmente están relacionados con la naturaleza y la biodiversidad dentro de los Fondos de Cohesión, así como los pagos Natura 2000 y el 20% de las ayudas agroambientales de los programas de desarrollo rural se consideraran como asignado a Natura 2000, junto con la asignación total de la Iniciativa LIFE + Naturaleza, entonces sólo se cubriría el 20% de las necesidades financieras de la Red Natura 2000¹”*.

El mantenimiento de los actuales niveles de financiación para la Red Natura 2000 es incompatible con el cumplimiento de las directivas de conservación de la naturaleza, así como de la Ley española sobre el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Eso implica necesariamente movilizar recursos hacia las áreas de la Red Natura 2000.

Es por ello que la Acción 2 de la Estrategia instó a que *“la Comisión y los Estados miembros facilitarán los fondos e incentivos necesarios para Natura 2000, lo que comprende el uso de instrumentos de financiación de la UE, dentro del próximo Marco Financiero Plurianual.”*

El análisis del potencial de los fondos europeos para financiar actuaciones de conservación y desarrollo de la Red Natura 2000 ha sido abordado por numerosos estudios a nivel nacional (ATECMA 2014a, 2014b, 2014c, y 2014d; BIODIVERSIDAD + DESARROLLO, 2015) y comunitario (ORBICON et al., 2009; COMISIÓN EUROPEA, 2014a; 2014b; 2016; MILIEU LTD., 2015)

Este informe trata estimar a partir de los escasos datos existentes, hasta qué punto se han aprovechado en España las oportunidades que ofrecían los reglamentos de los distintos fondos europeos para la integración de la Red Natura 2000 durante el periodo 2007-2013.

También trata de estimar si la cuantía de los gastos programados para la Red Natura 2000 en España, dentro de los fondos agrarios para el periodo 2014-2020, permitirá satisfacer las necesidades de la Red Natura 2000 y aplicar las medidas prioritarias del Marco de Acción Prioritaria.

Este informe se redacta antes de que se hayan realizado las evaluaciones intermedias de los programas en vigor. Las evaluaciones anuales no aportan información suficiente, consistente y contrastada sobre el número de operaciones, la cuantía y los efectos

¹ SEC (2011) 1573 final. COMMISSION STAFF WORKING PAPER: Financing Natura 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people.

sobre la Red Natura 2000 y la biodiversidad de las operaciones financiadas por fondos europeos. O al menos esta información no está disponible.

Los datos desagregados existentes sobre gasto en operaciones en la Red Natura 2000 entre 2013 y 2017 no permiten un análisis con respecto a su coherencia con los planes de gestión aprobados. No obstante, nada indica que la financiación de la Red Natura 2000 en España a través de los fondos europeos vaya a ser mejor y mayor que la que hubo en el periodo financiero anterior.

Es por ello que, por una parte, se emiten unas recomendaciones para tratar de mejorar la financiación de la red Natura 2000 antes de que concluya el actual periodo financiero, principalmente a través de ciertas consideraciones a tener en cuenta en el diseño de las órdenes de aplicación de las medidas y submedidas del programa de Desarrollo Rural.

Por otra, ante las evidencias del fracaso del enfoque de la integración en España, se propone un nuevo escenario para la financiación de la Red Natura 2000 más allá de 2020.

2. EL ENFOQUE DE LA INTEGRACION

La conservación de la biodiversidad aparece como tema prioritario en la mayor parte de los programas públicos. Y el principal objetivo de la política de conservación de la biodiversidad consiste en frenar su pérdida y alcanzar un estado favorable que garantice su supervivencia a largo plazo, así como la integridad de los ecosistemas, de manera que se asegure la provisión de los bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas, que son la base del bienestar humano y de nuestros sistemas productivos.

Los principales instrumentos jurídicos de que dispone la UE para alcanzar dicho objetivo son las directivas de Aves y de Hábitats. Las directivas son actos legislativos comunitarios que exigen a los Estados miembros el logro de un resultado específico, pero sin imponer la manera de proceder al respecto. Las Directivas de Conservación no prevén unos fondos específicos destinados a la ejecución de la política de conservación de la biodiversidad y a la implementación de la red Natura 2000. No obstante, la puesta en marcha de esta red Natura 2000 requiere inversiones en adquisición de tierras, infraestructuras físicas no productivas, investigación, restauración, seguimiento, apoyo a prácticas regulares y recurrentes favorables para la biodiversidad de propietarios privados, personal técnico y administrativo, etc.

Estas actividades suponen un coste para los Estados miembros, que deberían cubrirse con los presupuestos nacionales en aplicación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, habida cuenta de que los costes pueden ser considerables, y que la contribución de los Estados Miembros a la Red Europea es muy diferente, el artículo 8 de la Directiva Hábitats prevé la posibilidad de cofinanciación comunitaria cuando sea necesario.

Para financiar la implantación de la red Natura 2000 la Comisión Europea optó por el conocido como “enfoque de la integración”², consistente en utilizar fondos existentes de la UE³ antes que desarrollar instrumentos financieros específicos. La financiación a través del segundo pilar de la PAC (FEADER) es la principal fuente de apoyo a Natura 2000 en la mayoría de los países.

Así pues, en 2004 se determinó que *“si se pretende integrar las consideraciones ambientales en las políticas de desarrollo regional, agrario y rural, esas políticas deberían contribuir a la financiación de Natura 2000 recurriendo de forma combinada a los instrumentos financieros de la Unión que les son propios. No hay que olvidar que Natura 2000 constituye una contribución importante no sólo para la política de medio ambiente de la Unión sino, además, para las políticas de desarrollo regional, agrario y rural”*.

Aparte de estos fondos, cabe considerar al programa LIFE, de muy escasa entidad, que cuenta con fondos destinados específicamente a una serie de acciones de Natura 2000, dentro del subprograma LIFE Naturaleza. Este instrumento es gestionado directamente por la Comisión, e intervienen fondos de donantes internacionales y fondos privados.

Por lo tanto, aunque no se destinan fondos específicos a Natura 2000 en los distintos programas de financiación sectorial, existen oportunidades para financiar Natura 2000 en el contexto del apoyo a la biodiversidad en todos los fondos de la UE.

Ahora bien, ¿se han aprovechado esas oportunidades? El Parlamento Europeo reconoció que, aunque el enfoque integrado puede ser eficaz si se aplica con rigor, la experiencia demuestra que su éxito es limitado y que los fondos de la UE no reflejan adecuadamente las necesidades de Natura 2000, poniendo así en riesgo el objetivo de la UE relativo a la biodiversidad. Y apunta, entre otras, a las siguientes razones:

- la conservación de la biodiversidad puede incluso entrar en conflicto con otros objetivos de desarrollo socioeconómico a nivel local y regional;
- las administraciones responsables de la gestión de los fondos tienen, por el momento, una cualificación limitada en materia de conservación de la naturaleza, faltándoles la formación y experiencia necesarias para gestionar proyectos que tengan objetivos de conservación de la naturaleza;

En consecuencia, y contrariamente a la posición de la Comisión, se posicionó a favor de la creación de un fondo específico para Natura 2000⁴.

² COM (2004) 431 final de 15 de julio de 2004, «Financiación de Natura 2000» y SEC (2011) 1573final.

³ Básicamente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y el Fondo Social Europeo (FSE).

⁴ P6_TA(2005)0078. Financiación de Natura 2000 Resolución del Parlamento Europeo sobre la financiación de Natura 2000 (2004/2164(INI))

Ante las evidencias del éxito limitado del enfoque de la integración, en 2010 el Consejo de Ministros del Medio Ambiente invitó a la Comisión a evaluar si había sido adecuado para la aplicación efectiva de la red Natura 2000. Y en esta evaluación la Comisión Europea⁵, puso de relieve las dificultades para determinar la asignación exacta y la utilización de los fondos para Natura 2000 con arreglo a diferentes instrumentos financieros pertinentes de la UE. A pesar de ello, concluyó que el uso de diferentes instrumentos de la UE estaba muy por debajo de las necesidades financieras de Natura 2000 definidas por los Estados miembros. Las necesidades de financiación de Natura 2000 en toda la UE se estimaron entonces en 5.800 millones de euros por año⁶. Sin embargo, para el período 2007-2013, se calculó que las asignaciones financieras de la UE para Natura 2000 oscilaron entre apenas 550 y 1.150 millones de euros por año⁷. Esto representa sólo entre el 9 y el 19% de las necesidades de financiación de la Red.

A pesar de estas conclusiones, en 2011 la Comisión Europea presentó una nueva comunicación sobre financiación de Natura 2000 en la que se reafirmó en la conveniencia de mantener y profundizar en el enfoque actual de integración con objeto de identificar maneras de mejorar la financiación de Natura 2000 en todos los fondos comunitarios durante el próximo periodo financiero⁸.

En 2012, el Parlamento Europeo⁹:

- Subrayó la importancia de integrar la protección y la conservación de la biodiversidad en la elaboración, aplicación y financiación de todas las políticas de la UE, a fin de dar mayor coherencia a las políticas sectoriales y presupuestarias de la UE y de garantizar el cumplimiento de sus compromisos vinculantes en materia de protección de la biodiversidad;
- Subrayó igualmente que la pérdida de biodiversidad tiene unos costes económicos devastadores para la sociedad que, hasta ahora, no se han integrado de forma suficiente en las políticas económicas o de otra índole; e indicó que no es viable ningún modelo económico que no tenga en cuenta una conservación adecuada de la biodiversidad;

⁵ SEC(2011) 1573 final de 12 de diciembre de 2011, «*Financing Natura 2000, Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people*», p. 11.

⁶ Gantioler, S, Rayment, M, Bassi, S, Kettunen, M, McConville, AJ, Landgrebe, R, Gerdes, H, and ten Brink, P. 2010. Costs and Socio-Economic Benefits associated with the Natura 2000 Network (Final Report to the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2008/0038, Institute for European Environmental Policy / GHK / Ecologic, Brussels).

⁷ Kettunen, M, Baldock, D, Gantioler, S, Carter, O, Torkler, P, Arroyo Schnell, A, Baumüller, A, Gerritsen, E, Rayment, M, Daly, E, and Pieterse, M. 2011. Assessment of the Natura 2000 co-financing arrangements of the EU financing instrument. A project for the European Commission - final report (Institute for European Environmental Policy, Brussels, Belgium).

⁸ SEC(2011) 1573 final.

⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural⁹ (2013/C 258 E/15)

- Constató que se habían alcanzado unos objetivos medioambientales muy limitados durante el período 2007-2013 con los fondos agrarios e instó a la Comisión a que garantizara que las subvenciones agroambientales se aprobaran únicamente con arreglo a criterios medioambientales estrictos.
- Pidió a la Comisión y a los Estados miembros que identificaran mediante criterios objetivos todas las subvenciones existentes que sean perniciosas para el medio ambiente e instó a la Comisión a que publicara a finales de 2012 un plan de acción, que no se ha realizado todavía, para eliminar progresivamente dichas subvenciones no más tarde de 2020, de conformidad con los compromisos contraídos en Nagoya.
- Subrayó la importancia de movilizar apoyos financieros a escala nacional y de la UE.
- Y finalmente se reafirmó de nuevo en la necesidad de crear un instrumento específico para la financiación de la biodiversidad.

El parlamento y la Comisión han tratado simultáneamente de promover el uso de enfoques innovadores basados en el funcionamiento del Mercado que incrementen la financiación privada para Natura 2000, en especial, bancos de hábitats, instrumentos financieros y sistemas de pagos por servicios ambientales, junto con otros mecanismos de compensación. No obstante, la propia Comisión reconoce que la incidencia de estos instrumentos a corto plazo será escasa, y que la financiación de Natura 2000 seguirá dependiendo de la financiación pública.

En el marco del proceso de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), la Comisión lanzó un «control de adecuación» (o «fitness check»), en febrero de 2014, para evaluar la eficacia y la pertinencia de la legislación sobre la Naturaleza¹⁰. El proyecto de conclusiones indicaba que era necesario avanzar más en aspectos tales como los mecanismos de financiación. Según este documento, las evaluaciones de los períodos 2007-2013 y 2014-2020 demuestran que hay una serie de oportunidades de financiación de la UE para financiar la biodiversidad y Natura 2000 a través de diferentes instrumentos. Sin embargo, sólo el programa LIFE apoya la biodiversidad y Natura 2000 como objetivo primario, mientras que todos los demás instrumentos de financiación de la UE se dirigen a una serie de objetivos de la UE en materia de desarrollo rural, regional, infraestructural, social y científico. Los fondos LIFE y Horizonte 2020, son gestionados directamente por la Comisión, lo que garantiza cierto control sobre el destino final de los fondos para medidas específicas de Natura 2000. Sin embargo, los responsables del resto de los fondos son autoridades sectoriales de los Estados miembros, que dan prioridad a objetivos sectoriales, lo que dificulta el éxito de la integración en la práctica. La intervención de la administración responsable de la Red Natura 2000 en las decisiones sobre cómo distribuir y gestionar estos fondos es absolutamente marginal. Por consiguiente, la incorporación de oportunidades relacionadas con la diversidad biológica en el contexto de programas nacionales y

¹⁰ SWD (2016) 472 final. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives). Brussels, 16.12.2016

regionales no contribuye de manera suficiente a las necesidades de financiación de las Directivas de Conservación.

Para cambiar esta tendencia la Comisión Europea ha venido optando por:

- a) Promover proyectos piloto e iniciativas de comunicación y difusión de experiencias demostrativas que fomenten una mayor integración de las disposiciones de las Directivas sobre hábitats y aves en los fondos europeos¹¹.
- b) Hacer más explícito este objetivo en los reglamentos y documentos estratégicos comunitarios.

Pero a pesar de todos los esfuerzos por parte de las instituciones comunitarias, la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020 publicada por la Comisión en octubre de 2015, llegaba a la ya recurrente y reiterada conclusión de que uno de los desafíos más importantes seguía siendo la obtención de los recursos necesarios para financiar la red Natura 2000.

La Comisión Europea se muestra impotente y alega que la UE se rige por el sistema de gestión compartida. Y que de acuerdo con este sistema, son los Estados miembros quienes elaboran sus Programas Operativos (PO) y sus Programas de Desarrollo Rural (PDR). Y aunque los someten a la aprobación de la Comisión, la función de la institución comunitaria consiste únicamente en verificar que los Estados miembros aplican un funcionamiento correcto de los sistemas de gestión, y controlar el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera¹². Ello implica que las decisiones sobre la asignación de fondos de la UE recaen sobre todo en los Estados miembros. Por lo tanto, es a ellos a quienes les corresponde establecer, gestionar y financiar la red de lugares Natura 2000, además de establecer y aplicar las medidas de conservación necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las especies protegidos en un estado de conservación favorable. Así las cosas, si bien es cierto que los Estados miembros no están obligados a aprovechar las posibilidades de financiación de Natura 2000 con cargo al presupuesto de la UE, no es menos cierto que sí están obligados a cumplir los objetivos de las Directivas de Naturaleza, por lo que de no aprovechar los fondos europeos, están obligados a financiar directamente la gestión de los lugares Natura 2000.

En el caso de España, la gestión de la Red Natura 2000 corresponde a las Comunidades Autónomas. En la práctica, y en el marco del enfoque de “integración”, esto hace que Natura 2000 compita con una serie de objetivos sectoriales que dificultan la integración de la biodiversidad en los fondos europeos clave (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017). Y dado el escaso control por parte de la Comisión Europea del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las Directivas sobre naturaleza, algunos Estados Miembros no dedican los recursos financieros propios necesarios.

¹¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm

¹² Artículo 73 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo.

En cualquier caso, el sistema de gestión compartida como método de ejecución del presupuesto de la UE implica que aunque la Comisión delega la gestión de ciertos fondos en los Estados miembros, conserva la responsabilidad final sobre el mismo. Por tanto, la aprobación de los programas nacionales que no cumplen los objetivos estratégicos comunitarios, y la falta de control sobre el uso pertinente que los Estados hacen de los fondos, no deja de ser una gravísima dejación de responsabilidades por parte de las instituciones comunitarias.

No obstante, es necesario reconocer que la Comisión trata de supervisar activamente la implantación de Natura 2000 en los Estados miembros, y emite numerosos informes técnicos que dan orientaciones sobre la mejor gestión, sobre sectores específicos, sobre las oportunidades de financiación o sobre la difusión de buenas prácticas. Pero esto no parece ser suficiente frente a la pasividad y escasa ambición mostrada por algunos países, entre los que lamentablemente cabe encuadrar a España.

La Comisión ha tramitado un elevado número de denuncias relativas a Natura 2000. Como procedimiento de resolución de estas denuncias, habitualmente busca soluciones consensuadas con los Estados miembros, y solo en algunas ocasiones acaban en procedimientos de infracción. Desde 1981, fecha de entrada en vigor de la Directiva de Aves, hasta 2016, la Comisión ha registrado más de 4.000 infracciones potenciales de la legislación de la Unión sobre la Biodiversidad. Desde 1981, los asuntos relativos a las Directivas sobre la Naturaleza son los más numerosos del sector medioambiental, con una proporción próxima al 30 %¹³.

España es, desde 2012 e ininterrumpidamente, el país que más incumple las leyes medioambientales en la Unión Europea. Es el Estado al que más expedientes se le abren y cuyos procedimientos llegan más lejos, a pesar de las múltiples oportunidades que los reglamentos comunitarios dan a los países para evitar verse frente al Tribunal de Justicia Europeo¹⁴. En cualquier caso, resulta obvio que no se puede confiar implantación de Natura 2000 a estos lentos procesos de infracción.

3. EL MARCO DE ACCIÓN PRIORITARIA (MAP) Y LOS PLANES DE GESTION

El artículo 8, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats prevé la necesidad de una planificación estratégica para Natura 2000 mediante el establecimiento de marcos de acción prioritaria para Natura 2000.

Así que en un nuevo intento con vistas a garantizar una mejor utilización de las oportunidades disponibles para la gestión de Natura 2000 con cargo a fondos

¹³ Informes anuales sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión relativos a 2014 y 2015.

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/annual-reports/index_en.htm

¹⁴ http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en

comunitarios en el marco financiero plurianual 2014-2020, la Comisión pidió a los Estados miembros que preparasen este documento, identificando las necesidades y prioridades de financiación de Natura 2000. El objetivo era mejorar la planificación estratégica plurianual, la coordinación y la utilización de los diferentes fondos de la UE. Casi todos los Estados miembros han preparado su MAP. España también¹⁵.

El Marco de Acción prioritaria (MAP) es pues un instrumento de planificación que pretende ofrecer una visión integrada, e identificar las medidas necesarias entre 2014-2020 para implantar la Red Natura 2000, especificando sus necesidades financieras y asociándolas a los correspondientes fondos de la UE que pueden utilizarse para aplicarlas¹⁶. Es un instrumento muy útil, aunque no sea jurídicamente vinculante.

Pero en el conjunto de la UE, los documentos de programación aprobados con diferentes fondos de la UE no reflejan todas las necesidades de Natura 2000 identificadas en los MAP (Comisión Europea, 2016; TCE, 2017;). En el caso de España, el MAP se redactó tarde, no pudo ser tenido adecuadamente en cuenta en los documentos de programación de los fondos, y tiene serios déficits que deben ser corregidos. No incluye una estimación consistente de los costes de medidas prioritarias para 2014-2020, ni decisiones sobre el fondo específico y la cuantía que en cada caso va a utilizarse para financiar las medidas prioritarias del MAP. Además, los costes estimados de la Red Natura 2000 no están actualizados y responden a una metodología de cálculo muy discutible, que no está basada en los costes estimados por los planes de gestión que se han ido aprobando.

Bien es cierto, que la mayoría de estos planes carecen de memoria financiera, análisis de costes y de beneficios. Tampoco incluyen mecanismos de rendición periódica de cuentas sobre los gastos reales ejecutados. Y cuando lo hacen, la información es incompleta y no incluyen todos los costes de gestión, en especial los gastos de las estructuras administrativas horizontales de gestión. Tampoco se identifican las fuentes de financiación, por lo que resulta imposible conocer la cuantía global, ni la distribución por fondos nacionales y comunitarios utilizados. Finalmente, cabe indicar que tampoco se hacen análisis de costes recuperados o beneficios. Además, el MAP se realizó en el ámbito del Estado, y no se dispuso de estimaciones de costes por parte de las CCAA.

Una herramienta importante para la integración de los objetivos de la política de conservación en los fondos europeos debieran haber sido los planes de gestión. Estos planes debían contener claramente qué acciones deben ejecutarse en cada lugar para reducir las presiones significativas sobre la biodiversidad y permitir que se alcancen los estados de conservación favorable para especies y hábitats de interés comunitario específicos en cada lugar. Se ha argumentado con frecuencia que los retrasos en la aprobación de estos planes de gestión han dificultado la mencionada integración de los objetivos de la política de conservación en los documentos de programación de los

¹⁵ http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/rn_cons_marco_acc_prio_formato_MAP_tcm7-265444.pdf

¹⁶ SEC(2011) 1573 final de 12 de diciembre de 2011, «*Financing Natura 2000, Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people*», p. 11.

fondos de la UE¹⁷. Pero cabe recordar que dicho retraso se ha debido a la anémica situación de la administración responsable de la red Natura 2000 a la que no se le ha dotado de los recursos necesarios para elaborar planes de calidad, y mucho menos de los necesarios para ponerlos en marcha. No obstante, en los últimos años el número de planes de gestión aprobados ha aumentado considerablemente, sin que ello suponga que los recursos empleados para su implementación dentro de los fondos de la UE hayan aumentado. Lo que parece indicar que el problema no radicaba solo en la ausencia de planes. La administración responsable de la elaboración, aprobación y ejecución de estos planes carece de capacidad operativa e influencia efectiva para incluir medidas de conservación relevantes que utilicen los mecanismos concretos de integración previstos en la PAC y en otros fondos comunitarios. De hecho, son escasos los planes de gestión de tan solo algunas Comunidades Autónomas que sugieren que se articulen medidas concretas, normalmente en el PDR autonómico correspondiente, para que esto sea posible; pero en ningún caso los planes de gestión garantizan la aplicación del instrumento para la financiación de estas medidas, que depende de otra administración gestora del fondo.

Ello no resta importancia a la necesidad de mejorar los planes de gestión en lo relativo a la lógica de intervención, a la definición de medidas específicas suficientemente claras y concretas en el plano operativo, al seguimiento de los resultados y a la inclusión de herramientas de rendición de cuentas, de participación social, y de gestión adaptativa. Por el momento, la calidad de los planes de gestión elaborados por las CCAA no ha sido evaluada por la Comisión, que tiene la responsabilidad de verificar que se ajustan los requerimientos de la Directiva y de controlar que se ejecutan las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos de la Directiva.

Como consecuencia de todo ello, los documentos de programación de 2014-2020 de los diferentes fondos de la UE no incorporan las necesidades identificadas en el Marcos de Acción Prioritaria en España (ATECMA, 2014; Bi+De, 2014,). Además, el MAP se realizó a escala estatal; pero los programas operativos (PO) y los programas de desarrollo rural (PDR) los desarrollan las Comunidades Autónomas, que no han tenido en cuenta el MAP a la hora de elaborar sus programas operativos y de desarrollo rural, ni las consideraciones contenidas en el MAP respecto de la Red Natura 2000. En cualquier caso, es una herramienta imprescindible para la planificación estratégica y la negociación del próximo periodo financiero.

En resumen y en opinión del Tribunal de Cuentas Europeo (2017):

- Los fondos de la UE no se han movilizad o adecuadamente para apoyar la gestión de la red Natura 2000.

¹⁷ Comisión Europea, *Investing in Natura 2000: For nature and people*, 2011, p. 21.
<http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/investing%20in%20N2000%20brochure.pdf>

- El enfoque adoptado por la UE para financiar la implantación de la red Natura 2000 ha consistido en utilizar fondos existentes de la UE, cuyo uso para la red es competencia de los Estados miembros.
- Falta información fiable sobre los fondos de la UE utilizados para Natura 2000 durante el período de programación 2007-2013.
- Hay insuficiencias en la preparación de MAP por los Estados miembros, y la evaluación de las necesidades de financiación para el período de programación 2014-2020 no es exacta ni completa.
- En los lugares de la red Natura 2000, los planes de gestión con frecuencia carecen de evaluaciones exactas y completas de los costes asociados a la aplicación de medidas de conservación.
- Los documentos de programación 2014- 2020 de los diversos fondos de la UE no reflejan plenamente las necesidades de financiación, y la Comisión no resolvió estas insuficiencias de manera estructurada.
- Los regímenes de financiación de la UE, especialmente los pertenecientes a PAC y a la política regional y de cohesión, no se ajustaban suficientemente a los objetivos de los lugares Natura 2000.

4. EL ESTADO DE CONSERVACIÓN LA RED NATURA 2000

“Son cada vez más los datos que indican que el estado de muchos ecosistemas está alcanzando o ha alcanzado ya el punto de no retorno. De la misma forma que un aumento de 2 grados en la temperatura mundial por encima de los niveles preindustriales produciría un cambio climático catastrófico, la pérdida de biodiversidad más allá de ciertos límites tendría consecuencias de gran alcance para el funcionamiento mismo del planeta. Esos límites han de definirse todavía, pero la comunidad científica tiene ya claro que el ritmo actual de pérdida de biodiversidad pone en peligro el futuro bienestar de los ciudadanos en la UE y el resto del mundo”

Comisión Europea, 2010

La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) presta apoyo técnico y científico a la Comisión. La AEMA publicó en 2009 la primera evaluación sistemática del estado de conservación de los tipos de hábitats y especies más vulnerables de Europa (2009¹⁸). Esta evaluación se basaba en información oficialmente notificada por los Estados miembros en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre hábitats y del artículo 12 de la Directiva sobre las aves, y ofrecía un panorama completo del estado de conservación y de las tendencias de las especies y hábitats protegidas previstas en las Directivas. Según esta evaluación:

¹⁸ http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/informe_sintesis_tcm7-265299.pdf

- casi el 25 % de las especies animales europeas se enfrentan al riesgo de extinción;
- solo el 17 % de los hábitats y especies evaluados presentan un estado de conservación favorable;
- el estado de conservación de los tipos de hábitats relacionados con la agricultura, con solo un 7 % de evaluaciones clasificadas en la categoría de favorable, es generalmente peor que el de los hábitats «no agrícolas», donde este porcentaje asciende al 21 %.
- el 76% de los tipos de hábitats asociados a la agricultura se encontraban en un estado de conservación malo (52%) o desfavorable (24%).
- la mayoría de los ecosistemas de Europa se consideran actualmente degradados;
- casi un 30 % del territorio de EU-27 se considera alta a moderadamente fragmentado;
- y los europeos consumen actualmente más del doble de lo que las tierras y mares de la UE pueden aportar en términos de recursos naturales.

En 2015 publicó su segundo informe¹⁹, según el cual *“hay indicios claros de que la Red Natura 2000 desempeña un papel fundamental en la estabilización de los hábitats y las especies que presentan un estado desfavorable, especialmente cuando las medidas de conservación necesarias se han aplicado a la escala adecuada [...] Sin embargo, el estado global de las especies y los hábitats de la UE no ha cambiado significativamente en el período 2007-2012: muchos de ellos presentan un estado desfavorable, y un porcentaje significativo sigue empeorando»*.

En el caso de las aves, por ejemplo, la información a nivel de la UE es compilada de forma independiente por el PECBMS (*Pan-European Common Bird Monitoring Scheme*), gestionado por el Consejo Europeo del Censo de Aves²⁰. El indicador de aves asociadas a sistemas agrarios es utilizado por la Comisión Europea y Eurostat como uno de los indicadores de la biodiversidad en la UE²¹. En este caso el estado del 53% de las especies ha empeorado; el 20% si consideramos globalmente al conjunto de las aves.

Otros datos que aporta el informe no son más alentadores: el 30 % de los hábitats naturales se encuentra en situación desfavorable y empeorando. El 64% de las especies asociadas a los pastos y el 70 % de las asociadas a cultivos (excluyendo las aves), así como el 86% de los tipos de pastos están en situación desfavorable. Y con respecto al

¹⁹ COM(2015) 219 final: Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012 exigido en virtud del artículo 17 de la Directiva de Hábitats y del artículo 12 de la Directiva de Aves

http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/informesintesisue20072012_tcm7-386497.pdf.

http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_17/reference_portal

²⁰ [http:// www. Ebcc Info](http://www.EbccInfo)

²¹ <http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Introduction>

resto de las especies, el estado del 22 % sigue empeorando desde 2006. En consecuencia, sin una mejora significativa de las tendencias, la Agencia avisa de que no será posible alcanzar el principal objetivo de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad, que es detener antes de 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la UE, y restaurarlos en la medida de lo posible.

Respecto a la situación en España, es difícil de avanzar datos ya que más del 20% de la información solicitada por la AEMA para el seguimiento del Estado de Conservación de los Hábitats y Especies de Interés Comunitario y sobre la gestión de Natura 2000 es desconocido o inexistente. Esta cifra dobla la media europea; y constituye un impedimento para evaluar la aplicación de la Directiva (TEC, 2017). A pesar de sus deficiencias, los datos contenidos en el informe español de 2013, son la mejor información disponible respecto al estado de conservación de los hábitats, las presiones y amenazas que sufren, y las necesidades de restauración para alcanzar un estado favorable, tal como éste quedó definido en la Directiva de Hábitats de la UE. La mayor parte de los hábitats y de las especies se encuentran en un estado desfavorable de conservación. El 63% de los hábitats evaluados están en un estado de conservación desfavorable; entre ellos, el 72% de los prados, el 38% de los brezales y matorrales, el 47% de los arbustos esclerófilos y el 71% de los tipos de bosques; sin tener en cuenta los que se encuentran en una situación desconocida (figuras 1, 2 y 3).

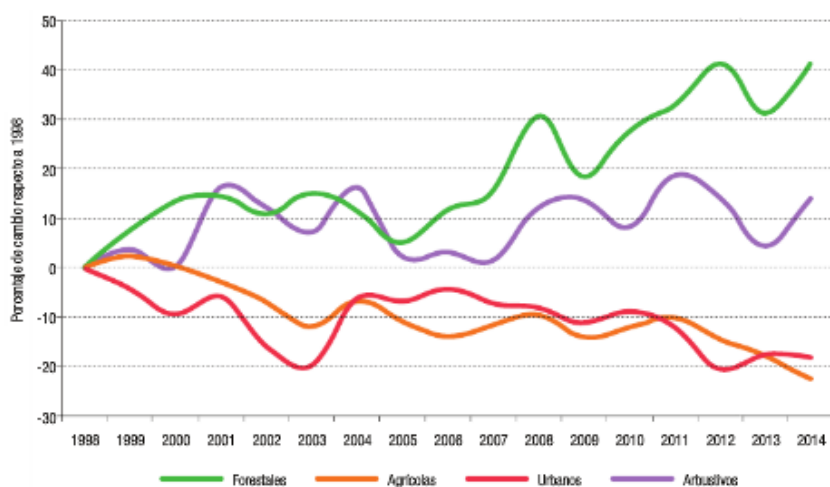
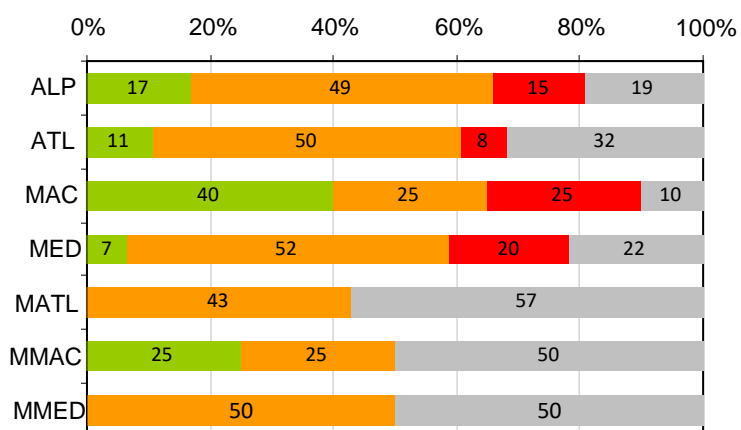


Figura 1. Evolución de las poblaciones de aves asociadas a medios forestales, agrícolas, urbanos y arbustivos en España. Fuente: SEO-BirdLife, 2014²²

²² <http://www.seo.org/boletin/seguimiento/boletin/2014/>

Tipos de hábitat de interés comunitario

	FV	U1	U2	XX
ALP	8	23	7	9
ATL	7	33	5	21
MAC	8	5	5	2
MED	6	48	18	20
MATL	0	3	0	4
MMAC	1	1	0	2
MMED	0	4	0	4



Especies de interés comunitario

	FV	U1	U2	XX
ALP	23	36	15	17
ATL	31	57	18	27
MAC	21	24	20	27
MED	51	105	65	49
MATL	4	2	3	24
MMAC	0	0	1	34
MMED	4	2	4	17

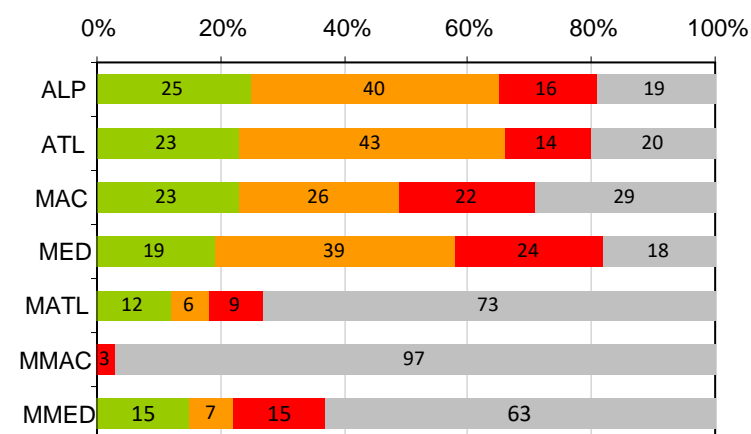


Figura 2: Estado de conservación de los hábitats y especies (excluidas las aves) de España. Fuente: Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España para el periodo de financiación 2014-2020. MAGRAMA, 2014

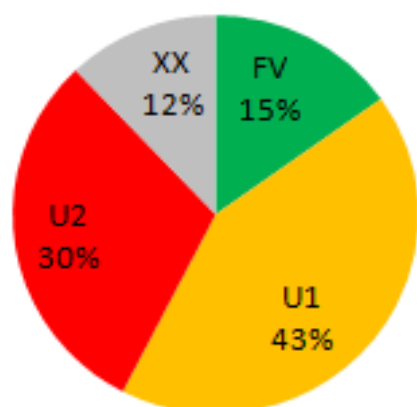


Figura 3. Estado de conservación de los hábitats agrarios en España. Fuente: DG Environment. Noviembre, 2015

Respecto a los sistemas agrarios de alto valor natural, el 73% se encuentra en estado desfavorable y empeorando. Las principales presiones identificadas en estos sistemas

agrarios derivan de la intensificación de las prácticas de cultivo, el abandono del pastoreo, el aumento de fertilizantes y plaguicidas y los cambios provocados en las condiciones hidrológicas, también relacionadas con la intensificación de la agricultura (Figura 4)²³.

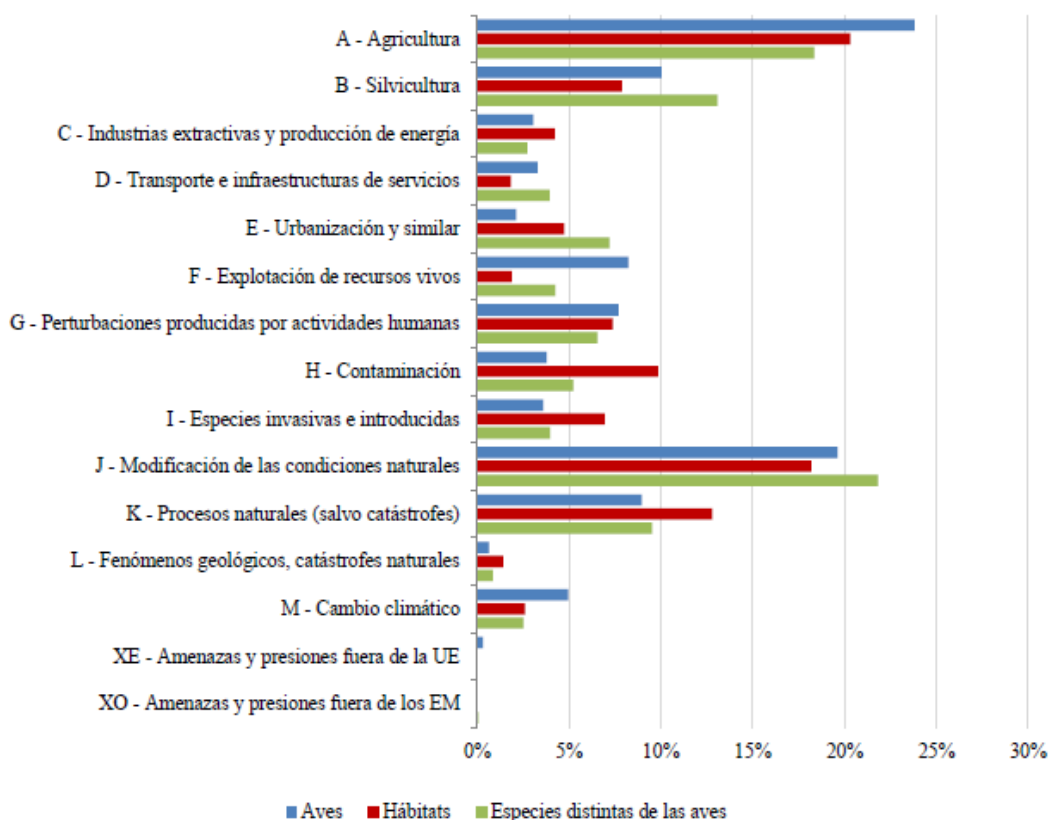


Figura 4. Frecuencia (en %) de las presiones y amenazas en Sistemas terrestres Fuente: DG. Agriculture

5. ¿CUÁNTO CUESTA CONSERVAR LA RED NATURA 2000?

Como se ha comentado anteriormente, en 2010, basándose en datos facilitados por los Estados miembros, la Comisión Europea estimó que las inversiones totales necesarias para gestionar la Red Natura 2000 en la UE-27 son por lo menos de 5.800 millones de

23

https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2016/indicator-table_en.pdf

euros al año (Gantioler y col., 2010). Teniendo en cuenta la superficie terrestre de la Red, el coste estimado sería de 63 euros por hectárea y año²⁴.

Si damos por buena esa cifra, el coste de mantenimiento de la Red Natura 2000 en un estado de conservación favorable, capaz de garantizar la supervivencia de toda la diversidad biológica de la UE, es del 4% del presupuesto total de la EU-28, que en 2013, por tomar un año concreto como referencia, fue de 144.000 M€²⁵

Esta estimación de costes se basaba en los gastos que los Estados venían realizando. No obstante, el propio estudio indicaba que esta cuantía probablemente subestimaba significativamente los costes totales necesarios. Dado que con ese nivel de inversión los resultados de las evaluaciones periódicas de la situación del estado de conservación de las especies y hábitats de interés comunitario son en la mayoría de los casos desfavorables, tanto el parlamento europeo como numerosos estudios posteriores, han coincidido en que esta cifra infravalora las necesidades de financiación de la Red. De hecho, cifras anteriores difundidas por la propia Comisión sugerían un costo anual de alrededor 107 €/ha/año, y un informe de BirdLife International (2009) estimaba unos costes de 128/ha/año.

En el caso de España, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente estimó el coste de implementación de Natura 2000 en 1.263 M€; aproximadamente 85 euros por hectárea.

En cualquier caso, las necesidades de inversión y costes de Natura 2000 dependen de la intensidad de la gestión. A partir del análisis del costes de las medidas que los planes de gestión de Navarra y País Vasco consideran imprescindibles o necesarias, podemos estimar que las necesidades financieras de la Red Natura 2000 en España, con una intensidad de gestión media, son de 1.452 M€ al año; 98 €/ha al año (García S., y col, 2017).

En estas dos Comunidades Autónomas, un 35-40 % de estos costes se refieren a inversiones puntuales no productivas ligadas con la gestión directa de hábitats y especies (equipos de gestión, estudios, seguimiento, restauración, adquisición de tierras, etc.). El resto son medidas de conservación recurrentes ligadas principalmente

²⁴ SEC (2011) 1573 final. COMMISSION STAFF WORKING PAPER: FINANCING NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people

²⁵ En el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) está dotado con 99.600 millones de euros (en precios corrientes, tras las transferencias entre pilares resultantes de las opciones de aplicación de la PAC elegidas por los Estados miembros). Los fondos asignados en el marco del segundo pilar de la PAC, incluidas las contribuciones nacionales, ascenderán a 161.000 millones de euros para todo el periodo de referencia.

a pagos por servicios ambientales a propietarios (medidas agroambientales y climáticas, gestión ecológica de bosques, asesoramiento, etc.). Estos porcentajes son coincidentes con los estudios realizados para la Comisión a nivel de la UE-27. Varían según los tipos de hábitats y especies, así como de ciertos condicionantes socioeconómicos locales; y evolucionan en el tiempo siendo mayores los costes del primer tipo en un primer momento; si bien el coste anual se mantiene constante en el tiempo.

Conviene poner la cuantía del coste de la Red Natura 2000 en contexto dentro del marco económico español y comunitario. En 2013, el gasto público español ascendió a alrededor de 458.000 millones de euros. Esto significa que hubiera bastado con destinar el 0,3% del presupuesto nacional para satisfacer las necesidades de la Red y frenar de esta manera la pérdida de diversidad biológica en nuestro país.

Referido al conjunto de los fondos europeos, la cuantía necesaria para implementar la red Natura 2000 en España equivale al 10,5% de la contribución total de la UE a nuestro país en 2013, que según fuentes datos de la Comisión Europea ascendió a 13.752 M€.

En el capítulo agrario, para el período 2014-2020, España contará con 35.700 millones de euros de ayudas directas, y 8.291 millones de euros para el Desarrollo Rural. El coste de la red Natura 2000 equivale pues al 21% de los fondos de la PAC en España, que en 2013 ascendió a 6.900 M€²⁶.

El reglamento de desarrollo rural establece que al menos el 30 % de los fondos del FEADER deben destinarse a inversiones relacionadas con el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, así como a medidas «agroambiente y clima», la agricultura ecológica y los pagos al amparo de Natura 2000. Según datos del MAP, durante el periodo anterior, el gasto en medidas relevantes para la biodiversidad en la red Natura 2000 ha sido del 3,9% del total del presupuesto del programa.

6. ¿QUÉ BENEFICIOS APORTA LA RED NATURA 2000 A LA ECONOMÍA?

La cifra de gasto aún parece más insignificante si se compara con el impacto de la Red Natura 2000 en la economía y con el conjunto de los beneficios sobre nuestro bienestar. Por poner solo algunos ejemplos, cada año la Red Natura 2000 captura 35,3 millones de toneladas de CO₂ que equivalen a 258 millones de euros al año en permisos de emisiones de carbono; el ahorro anual estimado en gastos de saneamiento de agua de consumo doméstico gracias a los hábitats de la Red Natura 2000, es de al menos 1.504 M€ al año; el valor económico de los productos agrarios que dependen de los polinizadores silvestres que alberga la Red es de al menos 244 M€, el impacto económico directo e indirecto del turismo de naturaleza en la red Natura 2000 en España es de 941 M€. al año... (García S y col., 2017).

²⁶ http://ec.europa.eu/budget/mycountry/ES/index_es.cfm

Además una parte significativa del coste estimado de las políticas de conservación de Natura 2000 se destinaría directamente a agricultores, ganaderos, propietarios forestales y otros actores sociales. El resto serían gastos e inversiones para la gestión directa de la red, la mayor parte de los cuales incidirían en las economías locales y serían un factor de crecimiento de nuevas actividades económicas y empleo de calidad. De esta manera, Natura 2000 sería la herramienta necesaria de cohesión territorial para garantizar la sostenibilidad económica y ambiental de amplias zonas marginales que albergan sistemas agrarios y forestales de alto valor natural.

De hecho, la Comisión Europea ha estimado que por cada euro que la sociedad invierta en la Red Natura 2000 obtendrá entre 34 y 52 euros de beneficio²⁷. En un estudio similar, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente ha estimado que en España, por cada euro que se invierta en la Red Natura 2000 se obtendrá un beneficio económico de 22 euros (García S., y col, 2017).

A nivel local, esta movilización de recursos incentivaría la actividad económica sostenible en áreas marginales, y generará nuevas actividades económicas que beneficiaran a las comunidades locales y a las empresas de ámbito local y regional. Por tanto, el balance coste-beneficio de incrementar la redistribución de ayudas de la PAC hacia la Red Natura 2000 sería claramente positivo.

De estas inversiones se beneficiarán principalmente el sector agrario, forestal, servicios y las empresas dedicadas a la restauración ambiental. Pero también serán relevantes los recursos que se destinarían a las tareas de vigilancia, monitorización, seguimiento y a la gestión técnica y administrativa (figura 5).

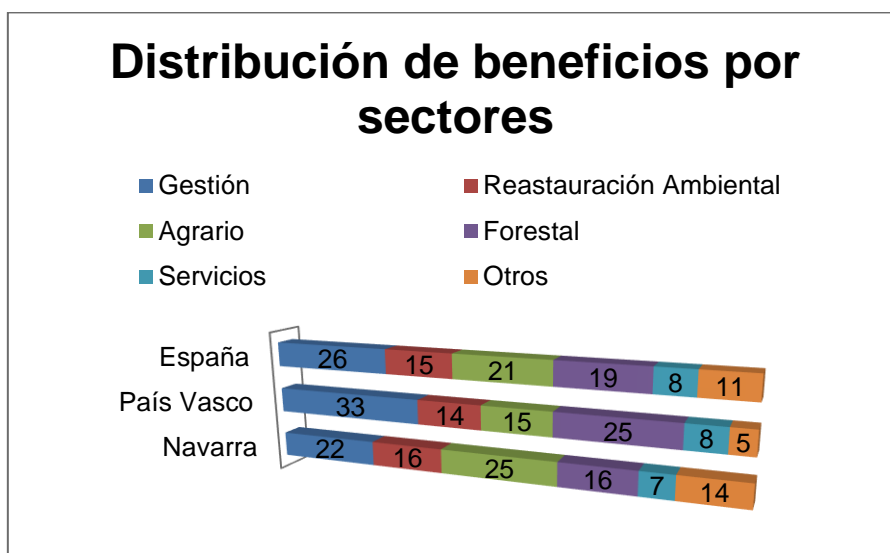


Figura 5. Sectores beneficiados por las inversiones y gasto público en la Red Natura 2000 en España. Fuente: elaboración propia. **Gestión:** administrativa y técnica, planificación, seguimiento, investigación, inversiones y equipamientos; **Restauración Ambiental:** conservación y restauración de hábitats; **Agrario:** compensaciones, ayudas agroambientales, inversiones no productivas, apoyo a producciones sostenibles y comercialización; **Forestal:** compensaciones,

²⁷ SEC (2011) 1573 final. COMMISSION STAFF WORKING PAPER: FINANCING NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people

ayudas agroambientales, inversiones no productivas y actuaciones de restauración forestal; **Servicios:** turísticos, educativos e interpretativos; **Otros:** extractivos, energéticos, obras e infraestructuras. Fuente: Garcia S., y col., 2017)

7. LA FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000

El presupuesto anual de la UE para los 28 Estados miembros es de aproximadamente 1.025.429 de millones de euro: El gasto medio anual previsto es de 155.314 millones de euros anuales; lo que representa alrededor del 1,04 % del PIB de la Unión. Se distribuye según en financiero plurianual (figura 6).

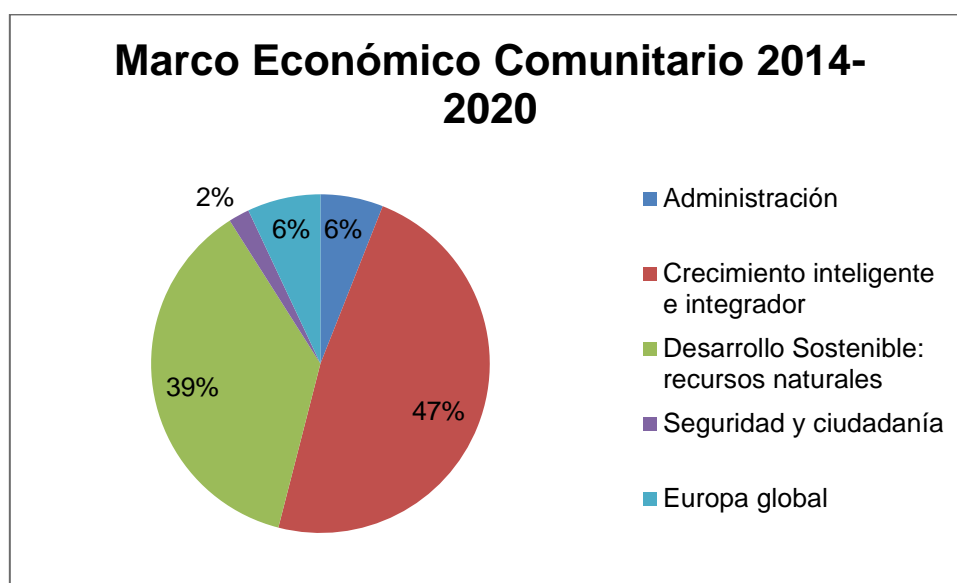


Figura 6. Distribución del presupuesto de la UE-28 según el Marco financiero plurianual 2014-2020. Fuente: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.5.3.html

Los fondos para la Red Natura 2000 se encuadran en el capítulo de Desarrollo Sostenible. El 97 % de este capítulo se destina a la PAC y el 0,27 al LIFE* Naturaleza.

7.1. LA PAC EN CIFRAS

El presupuesto para la PAC en 2014-2020 será de 408.081 millones de euros, de los cuales 308.734 M € se dedicarán a ayudas directas y medidas de mercado, y 99.347 millones irán a desarrollo rural; lo que sumados los 50.900 millones de presupuestos nacionales suman 161.000 millones de fondos públicos para el desarrollo rural (Fuente: Comisión Europea).

Los fondos del desarrollo rural se distribuyen según seis prioridades. A la prioridad 4 dedicada a la gestión eficiente de los recursos naturales y a la Red Natura 2000 se

destina en teoría el 44 % de los fondos. Y dentro de la prioridad 4 los fondos se distribuyen según se ve en la figura 7.

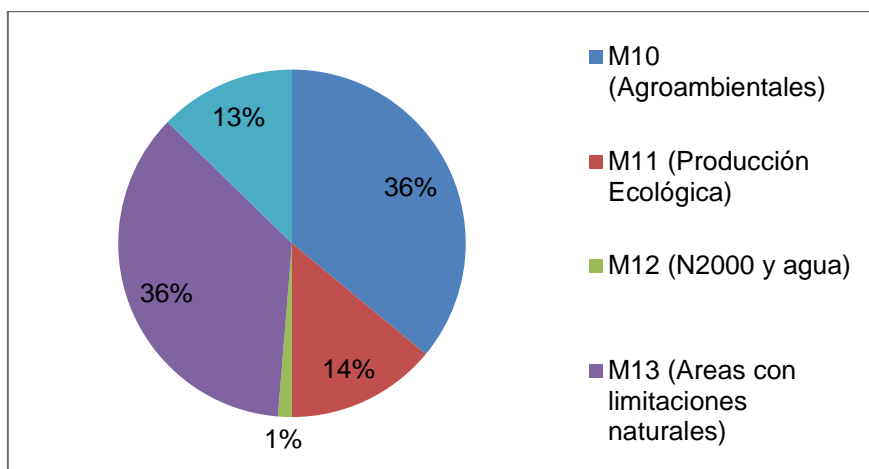


Figura 7. Distribución de gasto dentro de la prioridad 4 en la UE-28. Fuente Comisión Europea

La dedicación de fondos a la prioridad 4 varía de un Estado a otro (figura 8)

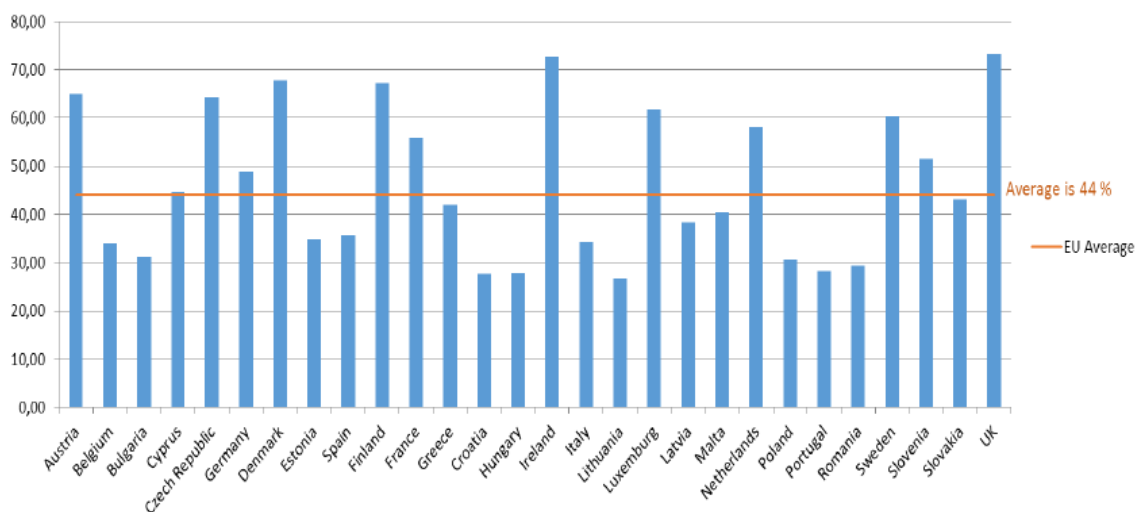


Figura 8. Porcentaje de FEADER destinado a la Prioridad 4. Fuente: Comisión Europea

En este periodo, España recibirá unos 35.000 millones de euros en ayudas directas, y 8.291 millones para desarrollo rural.

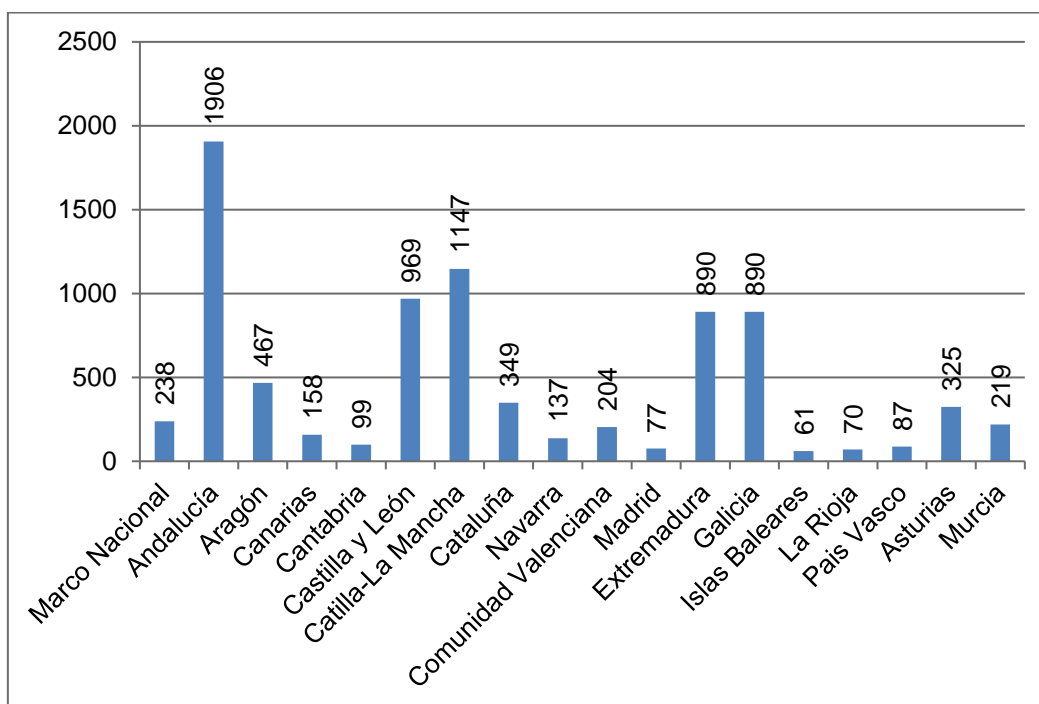


Figura 9. Distribución de los fondos de Desarrollo Rural por CCAA

7.2. LA PAC Y LA RED NATURA 2000

La agricultura es decisiva en la gestión sostenible del territorio y en la conservación de la biodiversidad. A través de la PAC la UE intenta influir en las prácticas agrícolas que le afectan. Lo hace a través de dos instrumentos. Por una parte, los pagos directos (Pilar I), centrados en la producción agrícola competitiva y en el mantenimiento de la renta agraria, y que son financiados íntegramente por la UE. A lo largo de los años, estos pagos directos se han ido vinculando cada vez más a las exigencias medioambientales, primero con la condicionalidad y ahora con el pago verde (ecologización). El segundo instrumento central, son los programas de desarrollo rural, cofinanciados por la UE y los presupuestos nacionales, que están destinados a apoyar el desarrollo sostenible de las regiones rurales mediante ayudas que incluyen incentivos financieros para los agricultores y ganaderos que se acogen a medidas voluntarias que van más allá de las prácticas obligatorias.

De esta manera, con el sistema de pago único introducido en la reforma de 2003 se trató de garantizar a los agricultores una renta básica, disociada de la producción, dada la alta volatilidad de los mercados agrarios, condicionando el cobro de parte de los subsidios agrarios a la adopción de ciertas prácticas obligatorias que persiguen alcanzar nuevos objetivos que se han ido incorporando a la PAC en materia, entre otras, de medio ambiente. Sin embargo, estos nuevos objetivos no se han reflejado en la distribución del presupuesto de la PAC entre los distintos Estados miembros. Los

países que más reciben son generalmente los que tienen los niveles más altos de producción. Sin embargo, algunos reciben más fondos de los que les correspondería considerando su contribución al valor añadido bruto de su sector primario. En particular, Alemania recibió el 14% de los subsidios a la producción de la UE, pero sólo representó el 8,1% del valor añadido bruto de la UE-28. España, sin embargo, recibió el 11,32% de los subsidios a la producción, que se corresponden con el 11,1% de su contribución al valor agregado bruto (Eurostat, 2017).

Como consecuencia del acuerdo entre Francia y Alemania, la contribución de los gobiernos al presupuesto europeo pesa más como criterio a considerar en el reparto de los fondos que la contribución de los Estados miembros a los objetivos de los fondos (GARCÍA ALVAREZ-COQUE J.M. y SINERIRO GARCIA, 2011). En el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) está dotado con 99.600 millones de euros. Francia (11.400 millones), Italia (10.400 millones), Alemania (9.400 millones) y Polonia (8.700 millones) son los cuatro beneficiarios principales del FEADER. España recibirá 8.300 millones. Pero su contribución a la Red Natura 2000, cuya implementación es uno de los objetivos del desarrollo rural, es del 18%, mientras que en el caso de Francia es del 8,8 %, Polonia 7,7%, Italia del 7,2%, y Alemania del 7%.

La reforma de la PAC de 2013 se contiene fundamentalmente en tres reglamentos comunitarios:

- 1) Reglamento Horizontal (condicionalidad)
- 2) Reglamento de pagos directos a los agricultores (pago verde o ecologización)
- 3) Reglamento sobre ayuda al desarrollo rural.

Los reglamentos de la PAC para el período 2014-2020 se han modificado para mejorar las posibilidades de financiación de Natura 2000 (COMISIÓN EUROPEA, 2014a; 2014b; 2016a; 2016b; Milieu LTD, 2015). Como se ha dicho, su implementación es un objetivo explícito de una de las prioridades del desarrollo rural. En cualquier caso, la Comisión ha reconocido que pocos son los Estados miembros que han utilizado adecuadamente estos fondos para el desarrollo de Natura 2000. Y aunque se han puesto en marcha algunas medidas los resultados no han alcanzado los objetivos previstos. Tampoco ha servido para que las Ayudas Directas y los PDR de las CCAA españolas consideren dicho objetivo de manera significativa. La flexibilidad ofrecida por los reglamentos permite a los Estados miembros crear programas adaptados a las necesidades específicas del país. De ahí las enormes diferencias en cuanto al apoyo a la biodiversidad que encontramos entre los Estados miembros.

7.3. ¿POR QUÉ LOS FONDOS AGRARIOS DEBEN FINANCIAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA IMPLANTACIÓN DE LA RED NATURA 2000

La gente suele asociar la conservación de la naturaleza con reservas naturales estrictas donde las actividades humanas son sistemáticamente excluidas. En cambio, Natura 2000 adopta un enfoque diferente ya que reconoce que el ser humano es un

componente más en muchos ecosistemas. De hecho, muchos sitios de Natura 2000 son valiosos precisamente porque las actividades humanas han creado espacios y condiciones que favorecen la presencia de algunas especies de animales y plantas. La agricultura representa el mayor porcentaje de utilización de las tierras en España. Los sistemas agrarios extensivos han creado paisajes con un mosaico de hábitats naturales y semi-naturales que albergan numerosas especies de fauna y flora. De hecho, alrededor del 40% de la superficie Europa incluida en Natura 2000 son agrosistemas extensivos (EEA, 2010).

Pero en algunas partes del territorio, la actividad agraria también ha incrementado significativamente la utilización de fertilizantes, pesticidas y agua; y ha provocado la pérdida y el deterioro de muchos hábitats naturales. Muy pocas especies que requieren de la designación de lugares en la Red Natura 200 para su conservación se encuentran en tierras agrícolas gestionadas intensivamente; y en estos casos lo hacen solo de manera estacional o accidental.

En España, casi el 30 % de los hábitats del anexo I de la Directiva de Hábitats dependen directa o indirectamente del mantenimiento de sistemas agrarios extensivos. Solo dos de ellos están en un estado favorable de conservación. En cuanto a especies, de las 308 especies de los anexos de las Directivas de Aves y de Hábitats presentes en España, el 25 % depende de sistemas agrarios, y solo el 12 % están en un estado favorable de conservación.

Las principales amenazas son el abandono y la intensificación. El primero es el resultado de la inacción pública a la hora de mantener unos sistemas que son económicamente marginales, pero que generan unos bienes ambientales sin valor de mercado, que resultan imprescindibles para conservar a largo plazo nuestro patrimonio natural en un estado favorable de conservación. El segundo es el resultado la mayor parte de las veces de una inversión pública inadecuada que promueve la transformación de sistemas agrarios de alto valor natural cada vez más singulares, escasos e irremplazables en sistemas agrarios intensivos comunes.

La única alternativa al abandono y a la intensificación es, por un lado, impulsar desde las administraciones públicas la mejora de la posición de mercado de los productos agrarios generados en estos sistemas de alto valor natural y, por otro, complementar estos ingresos con un sistema de pago por servicios ambientales que permita alcanzar la renta de referencia a quien genere con su actividad agraria privada, bienes ambientales comunes concretos y medibles.

En este escenario, resulta especialmente relevante la resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural²⁸ (2013/C 258 E/15) que:

- subraya la importancia de integrar la protección y la conservación de la biodiversidad en la elaboración, aplicación y financiación de todas las políticas

²⁸ COM (2011)0244: «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural».

de la UE, como las relativas a la agricultura y la silvicultura, a fin de dar mayor coherencia a las políticas sectoriales y presupuestarias de la UE y de garantizar el cumplimiento de sus compromisos vinculantes en materia de protección de la biodiversidad.

- recuerda que más de la mitad del territorio de la UE lo gestionan los agricultores, que las tierras agrícolas ofrecen servicios ecosistémicos importantes y tienen un considerable valor socioeconómico, y que la financiación de la PAC representa una parte sustancial del presupuesto de la UE;
- alerta sobre el hecho de que varias especies y hábitats de alto valor desde el punto de vista de la conservación, incluidas las protegidas por la legislación de la UE, dependen de sistemas agroambientales en los que la presencia del ser humano constituye un factor clave; subraya, en este sentido, la importancia de detener e invertir el abandono de tierras; aboga por mayores ayudas para la pequeña y mediana agricultura, para la agricultura familiar y para las prácticas agrícolas extensivas que promueven la adecuada conservación de los recursos naturales;
- y pide a la Comisión y a los Estados miembros que identifiquen mediante criterios objetivos todas las subvenciones existentes que sean perniciosas para el medio ambiente e insta a la Comisión a que publique a finales de 2012 un plan de acción, con calendario incluido, para eliminar progresivamente dichas subvenciones no más tarde de 2020, de conformidad con los compromisos contraídos en Nagoya.

7.4. ¿CUÁNTO HA DESTINADO LA PAC A MANTENER NUESTROS SISTEMAS AGRARIOS Y FORESTALES DE ALTO VALOR NATURAL DE LA RED NATURA 2000 EN ESPAÑA?

La forma de registrar la información sobre gastos de la PAC no permite controlar el importe destinados a Natura 2000. La Comisión lo reconoce pero, no obstante, hace la siguiente valoración general: *“el uso de diferentes instrumentos de la UE sigue estando significativamente muy por debajo de las necesidades financieras de Natura 2000. La ausencia de una contabilidad específica y de indicadores adecuados en los distintos fondos comunitarios hace imposible saber cuántos fondos se están destinando realmente a la Red Natura 2000. Pero aunque todos los fondos que actualmente están relacionados con la naturaleza y la biodiversidad dentro de los Fondos de Cohesión, así como los pagos Natura 2000 y el 20% de las ayudas agroambientales de los programas de desarrollo rural se consideraran como asignado a Natura 2000, junto con la asignación total de la Iniciativa LIFE + Naturaleza, entonces sólo se cubriría el 20% de las necesidades financieras de la Red Natura 2000²⁹”*.

²⁹ SEC (2011) 1573 final. COMMISSION STAFF WORKING PAPER: FINANCING NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people.

Diversos estudios realizados coinciden en que los recursos aportados actualmente son insuficientes para satisfacer las necesidades de la red (EEA, 2009; Vrolijk y col., 2010; Barnes y col., 2011; Poláková y col., 2011; García, 2011 y 2013; IEEP, 2012; Keenleyside y col. 2014)

7.4.1. La contribución de la condicionalidad

Aunque este informe se va centrar en los dos últimos reglamentos, la Condicionalidad merece una breve reflexión desde el punto de vista de la financiación de la Red Natura 2000. Se estableció a partir de 2003 como un paquete básico de normas estandarizadas que debían cumplir las explotaciones agrarias europeas para percibir ayudas de la PAC. En 2005 se condicionó el cobro de las ayudas directas al cumplimiento de estas normas, y en 2007 se amplió a algunas ayudas al desarrollo Rural.

Los requisitos y normas de Condicionalidad así como las obligaciones para el “pago verde”, se aplican a todos los agricultores que reciben ayudas de la PAC, y pretenden fijar un nivel mínimo razonable de compromisos ambientales comunes para todos los EM. No obstante, los EM deben ajustar estos requisitos y normas a sus condiciones locales sin que de ello deriven mayores o menores niveles de exigencia que perjudiquen o beneficien a los agricultores de un país concreto.

Es relevante indicar que cuando la condicionalidad y el pago verde se aplican a los mismos aspectos que las medidas agroambientales, por ejemplo al mantenimiento de ciertos elementos estructurales de interés ecológico dentro una explotación, las obligaciones establecidas por la condicionalidad y el pago verde, marcan la línea a partir de la cual se pueden establecer pagos voluntarios en las medidas agroambientales que vaya más allá. Es por ello que una definición poco ambiciosa de las normas y requisitos de la condicionalidad, puede tener un alto coste de oportunidad para la red Natura 2000, si los escasos recursos disponibles se tienen que dedicar al pago de prácticas voluntarias que podrían haberse incluido en la condicionalidad o en pago verde. En un contexto amplio de análisis de la financiación de la red a través de la PAC, la condicionalidad debería ser revisada, al menos por los siguientes motivos:

- El Tribunal de Cuentas Europeo (2016) encontró serias deficiencias a la hora de definir requisitos y normas aplicables a escala de explotación y apreció una correlación débil entre los elementos de control y los requerimientos ecológicos, que no se fundamentan adecuadamente en estudios científicos específicos
- En los últimos años las CCAA han aprobado numerosos planes de gestión donde se establecen, o se deberían haber establecido, los requisitos legales de gestión, entendidos como las obligaciones verificables derivadas de ciertos artículos de las Directivas de Aves y de Hábitats, aplicables a nivel de las explotaciones. Estos planes no se han tenido en cuenta a la hora de establecer los requisitos de la condicionalidad.

- La Reforma de la PAC de 2013 obliga a delimitar las normas y requisitos de la condicionalidad respecto a las obligaciones del pago verde y a las medidas agroambientales, especialmente en lo relativo a pastos y superficies de interés ecológico.

7.4.2. La contribución de las ayudas directas (Pilar 1)

El primer pilar se concentra en proveer una ayuda a los ingresos básicos de los agricultores y ganaderos, que son libres de producir en respuesta a las demandas del Mercado. Lamentablemente, se desconoce el dato desagregado, tanto de renta agraria por UTA como de los subsidios recibidos, para el caso de la superficie agraria de la Red Natura 2000 y para los Sistemas de Alto Valor Natural (SAVN). Es una lástima, porque el establecimiento de una contabilidad específica para la Red Natura 2000 ayudaría a evaluar y mejorar el rendimiento de los subsidios públicos sobre la biodiversidad en general, y sobre la Red Natura 2000 en particular. Lo que sin duda permitiría diseñar una política más eficaz de conservación de la biodiversidad.

No obstante, se pueden inferir algunas conclusiones a partir del análisis de otros datos.

El presupuesto del Pilar I en España entre 2007-2013 fue de 34.751,7 millones de euros (82,8%). Y el del FEADER fue de 7.214 millones de euros (17,2%). El primer pilar, por tanto, engloba la mayor parte de las ayudas agrarias.

Si bien la distribución del gasto en España se aproxima a la media de la UE, la distribución que los Estados Miembros (EM) hacen de los fondos de la PAC entre estos dos pilares es muy dispar, y se interpreta como un primer indicador de la dedicación que hacen de estos fondos para la Red Natura 2000 (Figura 9)

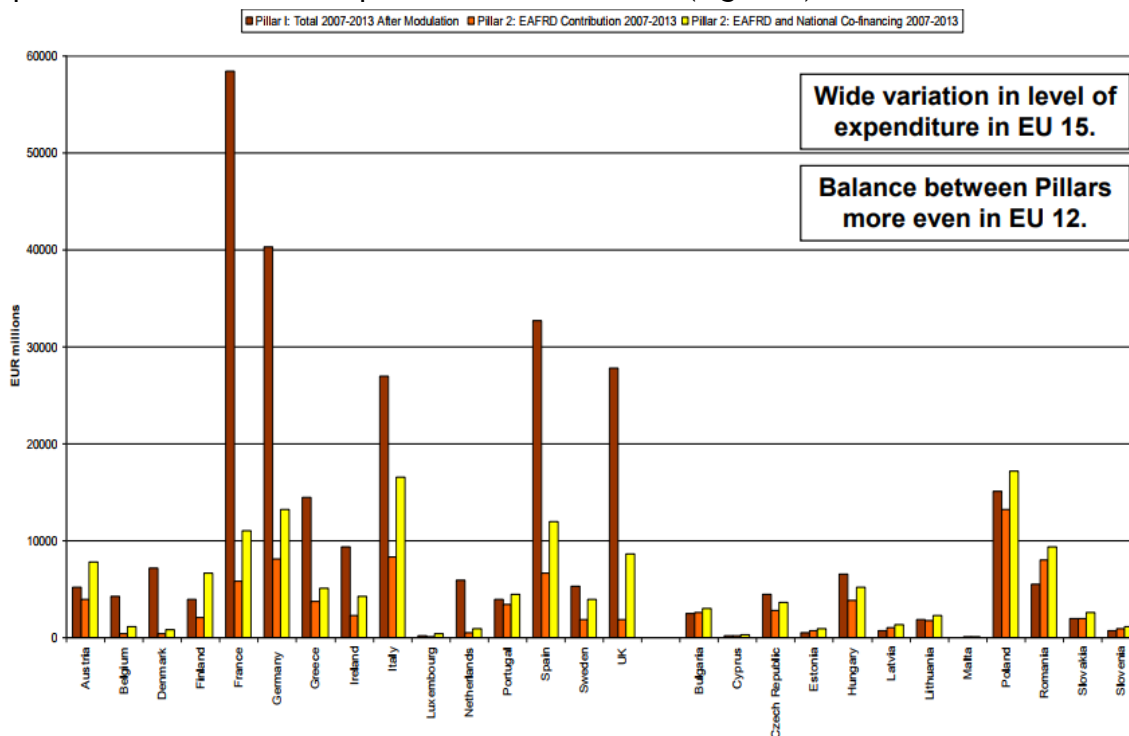


Figura 9. Gasto en Pilar 1 y 2 de la PAC, por Estado Miembro en 2007-2013. Los datos de Inglaterra y Portugal incluyen los fondos obtenidos a partir de la modulación voluntaria. Fuente: IEEP

Debido a las grandes disparidades en los fondos entre los Pilares I y II, se puso de manifiesto la preocupación de que el dinero asignado al Pilar II no fuera suficiente para desarrollar adecuadamente las medidas propuestas en los PDR. También de que una parte significativa de fondos asignados al Pilar I fomenta ciertas prácticas agrícolas que están en desacuerdo con los objetivos de la UE en materia de biodiversidad (ORBICON et al. 2009).

En consecuencia, la Comisión introdujo cambios para reforzar los programas de desarrollo rural transfiriendo transferir fondos de la PAC del Pilar I al Pilar II. Se introdujo una "modulación obligatoria" en el marco de las reformas de la PAC de 2003, para reducir desde 2005 todos los pagos directos superiores a 5.000 € por explotación. Más tarde, el Chequeo Médico de la PAC introdujo a través del artículo 68 del Reglamento de Ayudas Directas la opción de que los Estados miembros pudieran retener hasta el 10% de sus límites nacionales de pagos directos para proporcionar apoyo a sectores específicos, entre otras cosas, para proteger el medio ambiente; así como de aumentar adicionalmente los porcentajes de modulación.

En el caso de España, los fondos utilizados para las ayudas del artículo 68 (2006-2014) fueron muy inferiores al 10 por ciento; el Tribunal de Cuentas Europeo (2013) las estimó en 798 millones de euros entre 2006 y 2014. No es posible determinar qué parte de estas ayudas fueron a parar a sistemas extensivos de producción; y tampoco existen datos sobre la cantidad destinada a zonas dentro de la red Natura 2000. Si se asume que el 16,2 de la SAU está incluida en la Red Natura 2000 y que el mismo porcentaje del gasto fue a parar a explotaciones de dicha red, y concediendo que todas ellas sean favorables a los objetivos de la red³⁰, en ese caso, los fondos anuales del artículo 68 en Natura 2000 habrían sido de 18,2 M€/año

Más determinante que todos estos instrumentos es el modelo de pago único. Desde las reformas de la PAC de 2003, existen varios sistemas de organizar los pagos directos del Pilar 1 (Figura 10).

³⁰ Estas ayudas trataban de fomentar la producción de calidad y su comercialización al amparo de sistemas de calidad reconocidos oficialmente, que en parte, aunque no siempre, podrían ser considerados favorables para la biodiversidad.

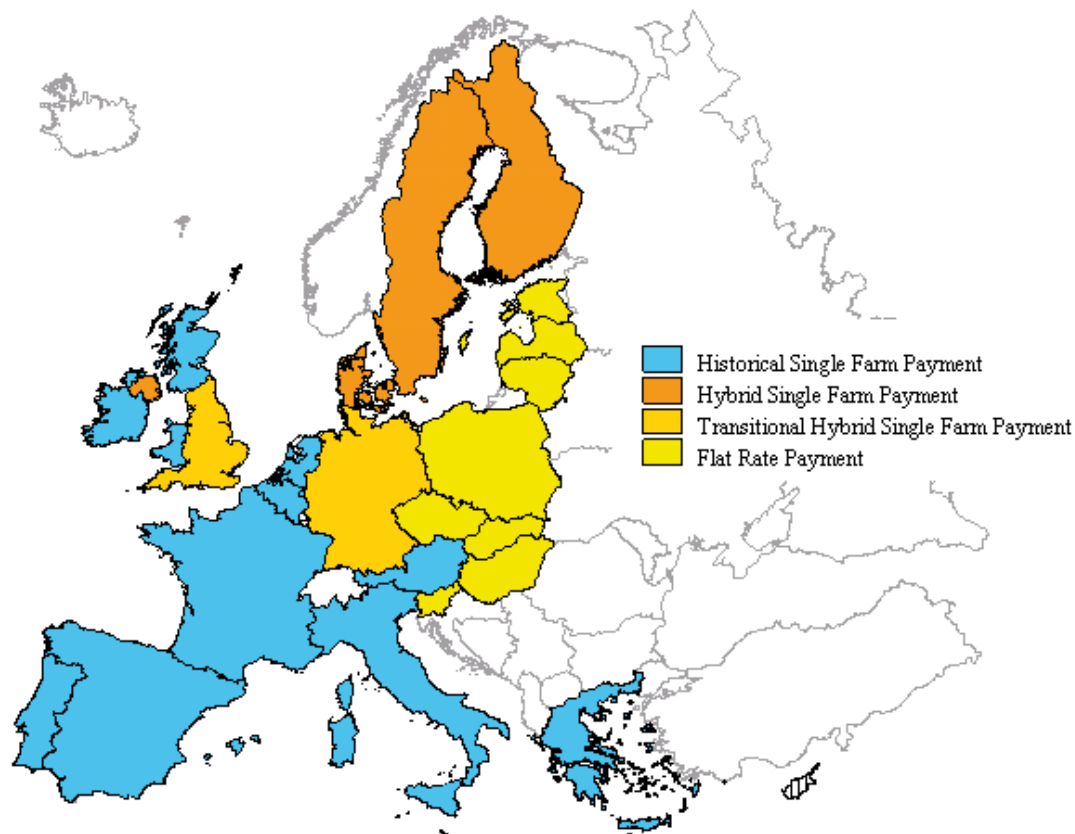


Figura 10. Tipos de sistemas de pago único 2003-2013. Fuente: Gay et al., 2005

De manera que la flexibilidad para trasvasar fondos de un pilar a otro ha ido en aumento en cada periodo financiero. Todo ello ha dado a los EM un gran margen para distribuir sus fondos PAC de acuerdo a sus necesidades y objetivos estratégicos. Algunos EM, aplicaron criterios regionalizados o sistemas híbridos que permitieron corregir los desequilibrios existentes en el reparto de las ayudas entre las explotaciones agrarias, en función de su orientación productiva. Se incluyeron mecanismos de ponderación ambiental en las ayudas directas que canalizaron fondos del primer pilar hacia áreas menos favorecidas de alto valor natural que históricamente habían recibido menos apoyo público (EEA, 2009).

En principio, las ayudas directas no están diseñadas para apoyar preferentemente una u otra orientación productiva. Sin embargo, durante el periodo 2007-2013, España optó por seguir el modelo de pagos históricos, que mantenía la distribución de estas ayudas en función de los rendimientos históricos para el denominado periodo de referencia (años 2000-2003), lo que hizo que las ayudas recayeran fundamentalmente en las áreas con mayor renta agraria, y en las explotaciones más productivas. De esta manera, en el caso de las explotaciones ganaderas, por ejemplo, las explotaciones extensivas de la Red Natura 2000, necesarias para conservar nuestra biodiversidad, tenían menos cuota láctea y menos cabezas de ganado que una explotación intensiva situada fuera de la Red, por lo que recibieron menos ayudas, aun cuando tenían un menor coste de producción son por tanto más eficaces y más eficientes desde un punto de vista económico y ambiental (INTXAURRANDIETA, J.M et al., 2008 y 2012).

El sistema de pago único mediante criterios históricos, a pesar de desacoplar la mayor parte de los pagos de la producción, mantuvo así una distribución anacrónica de las ayudas que discriminaba negativamente a las explotaciones extensivas, y carecía de mecanismos redistributivos para que las ayudas fueran coherentes con los nuevos objetivos sociales y ambientales de la PAC.

7.4.3. La contribución de las ayudas al Desarrollo Rural (Pilar 2)³¹

La forma de registrar la información sobre gastos del FEADER no permite controlar el importe destinado a Natura 2000. Sin embargo, se ha constatado un uso muy limitado de las medidas más específicas del FEADER para apoyar a la biodiversidad y a la Red Natura 2000 (TEC, 2017; Comisión Europea, 2016b).

Tampoco es posible evaluar el impacto real de este gasto público sobre el estado de conservación de hábitats y especies de interés comunitario, o la contribución de estas medidas a la implementación de Natura 2000, porque no se incluyeron indicadores adicionales de impacto y rendimiento. El programa de desarrollo rural 2007-2013 de algunas Comunidades Autónomas (CCAA) se proponía apoyar a Natura 2000 a través de algunas medidas, como las medidas agroambientales, algunas de las cuales incluso hacían mención explícita a la protección de aves y hábitats amenazados en lugares Natura 2000. Pero para estas medidas solo se definieron indicadores comunes de realización, normalmente en términos de superficie y número explotaciones subvencionadas.

De hecho, a pesar de que numerosos documentos de trabajo ya constataban este problema en el periodo 2007-2013, y a que se emplazó a los EM a que definieran indicadores específicos, el sistema común de indicadores del FEADER durante el período de programación 2014-2020, sigue sin medir la contribución del programa a la biodiversidad específicamente en los lugares Natura 2000 (resultados), y se limita a contar las operaciones realizadas (número de proyectos y superficie), Incluso estos indicadores de realización, son difíciles de calcular dada la ambigüedad general de las medidas³².

El Tribunal de Cuentas Europeo también detectó la ausencia de objetivos específicos cuantificados en algunas materias, especialmente en materia de conservación del medio natural y de la biodiversidad. En este ámbito es frecuente que dichos objetivos

³¹ [Rural Development in the European Union - Statistical and economic information](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development_en)
http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development_en

³² Los indicadores comunes relativos a la biodiversidad son: a) superficies forestales objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad; b) tierra agrícola objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad y/o los paisajes; c) porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad y/o los paisajes; y d) porcentaje de superficies forestales objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad

aparezcan como efectos indirectos de otras medidas y sin indicadores específicos cuantitativos, lo que hace imposible evaluar adecuadamente el gasto real destinado a estos objetivos. Con frecuencia, según este tribunal, los efectos de las medidas no específicas sobre la biodiversidad están sobreestimados.

Así que debemos tratar de obtener conclusiones a través de datos indirectos. Los Programas de Desarrollo Rural se organizaron durante el periodo anterior en torno a distintos ejes.

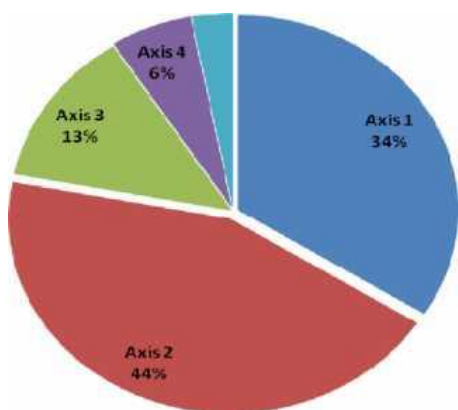


Figura 11. Distribución del FEADER por ejes en la UE, según datos de la Comisión Europea en 2008

La Agencia Europea de Medio Ambiente consideró que la correlación entre el presupuesto de los ejes 1 y 2 fue un buen indicador del esfuerzo de cada país en conservación de la biodiversidad. En la figura 12, se observa que ese esfuerzo es mayor cuanto más arriba y a la izquierda se sitúa un país en el gráfico, y menor cuanto más abajo y a la derecha se sitúa (EEA, 2009).

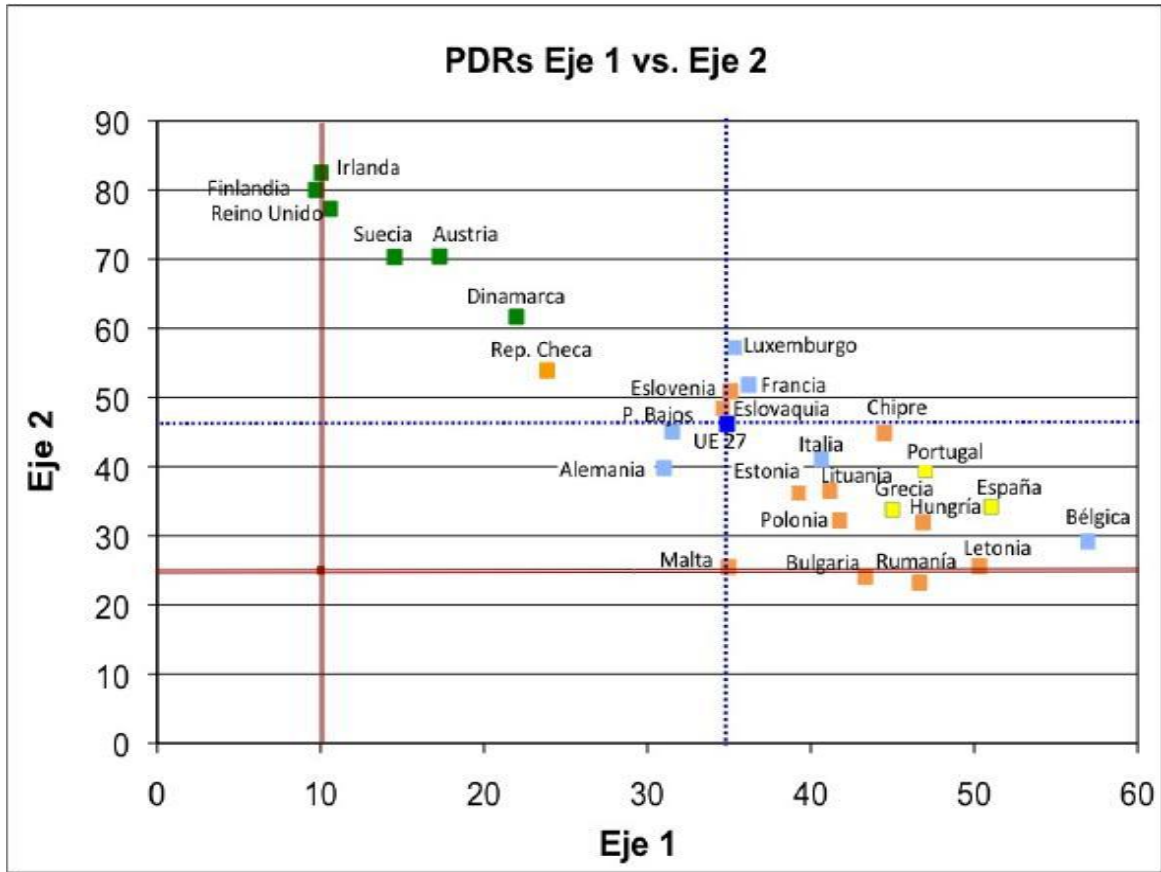


Figura 12. Gasto en eje 1 en relación con el eje 2 (EEA, 2009)

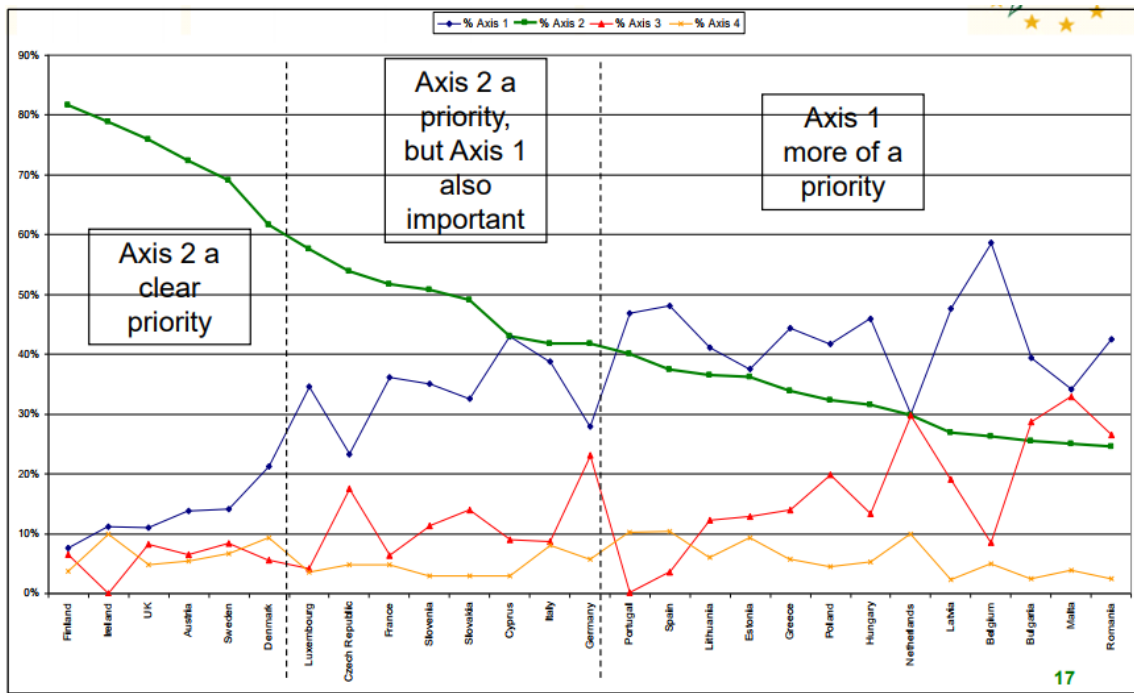


Figura 13. Prioridad de gasto entre los distintos ejes en los EU-27. Fuente: https://ieep.eu/archive_uploads/630/MFarmer_Funding_for_Farmland_Biodiversity_Brussels_Presentation_27_June.pdf

Las ayudas del segundo pilar destinadas al aumento de la competitividad del sector primario, del Eje 1, para las que el reglamento exigía un gasto mínimo del 10%, alcanzaron en España una media del 41% del gasto del FEADER.

Los gastos para la mejora del medio ambiente y del entorno rural, del Eje 2, para las que el reglamento exigía un gasto mínimo del 25 % de la dotación del FEADER, alcanzaron en España una media del 37 % del gasto total del FEADER. El gasto público programado en el periodo 2007-2013 para las medidas susceptibles de financiar a la Red Natura 2000 fue de 3.625 M€ (MAP, 2015)³³. Esta cifra supone entre el 33 y el 41% del coste anual de la Red Natura 2000.

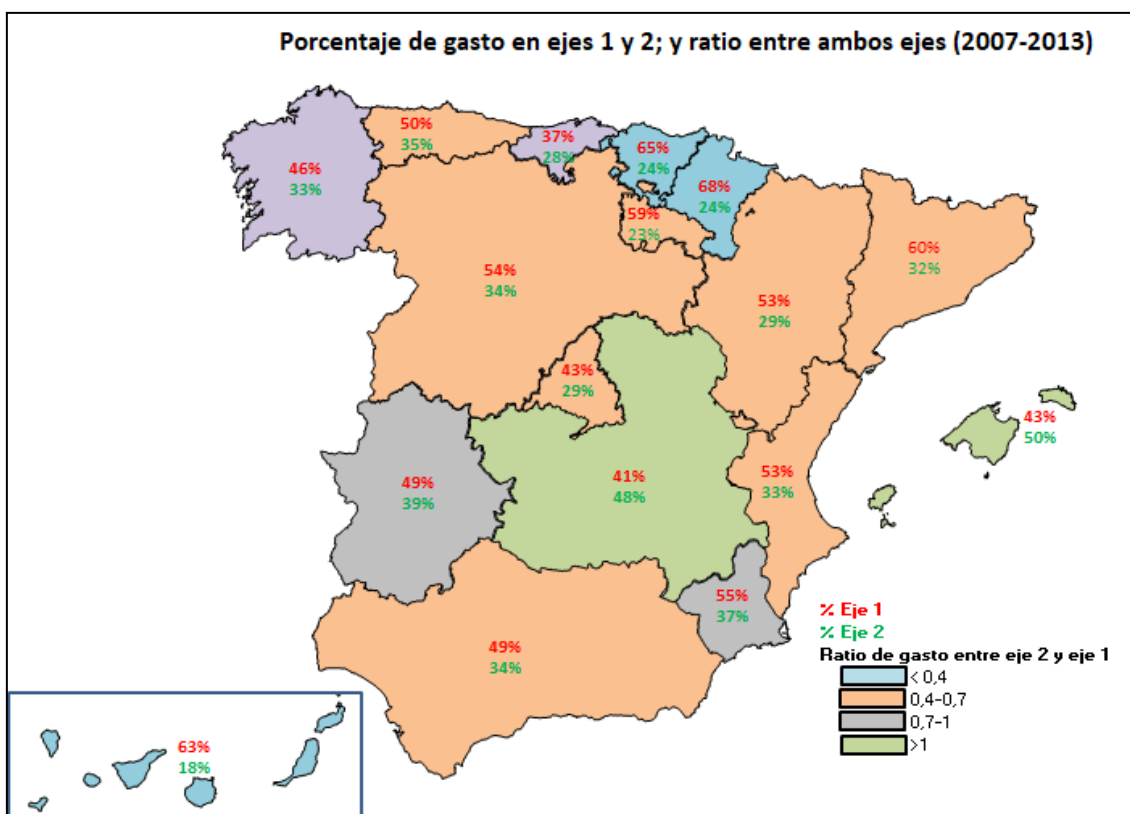


Figura 14. Gasto por CCAA en los ejes 1 y 2 durante 2007-2013

No obstante, esta cifra es una sobreestimación, pues representa el total del gasto programado para todo el territorio. En primer lugar, no se tiene datos desagregados sobre el porcentaje invertido en Natura 2000; pero dado que en la red Natura 2000 se ha incluido poco más del 20% de la superficie agraria útil y aproximadamente el 27 % de la superficie forestal, y no siendo la pertenencia a la red un criterio significativo para la asignación de las ayudas durante el periodo anterior, se podría considerar que el

³³ Se han considerado las medidas indicadas en el borrador del Marco de Acción Prioritaria facilitado por la Comisión Europea, más la medida 323, que en España incluyó, entre otras operaciones, la elaboración de planes de protección y gestión de las zonas Natura 2000. Esta cifra desciende a 2.907 M€ si se descuenta el presupuesto de la medida 226, de ayudas a la recuperación del potencial forestal, que fue dedicada casi en su totalidad a inversiones forestales productivas.

porcentaje de gasto en red Natura 2000 se corresponde linealmente con dichos porcentajes (excepto en el caso de la medida 213, de ayudas Natura 2000, que solo se aplica en la red, aunque esta ayuda fue absolutamente residual).

En segundo lugar, aún dentro de Natura 2000, el nivel de uso de estas medidas para apoyar prácticas que sean relevantes para la biodiversidad es muy escaso (MAP, 2015; y comunicación personal de gestores de diversas CCAA). Los Programas de Desarrollo Rural (FEADER) pueden financiar tipos muy diferentes de medidas, que van desde medidas agroambientales para apoyar prácticas favorables en los sistemas de alto valor natural, hasta medidas que pueden ser responsables de eliminar o deteriorar esos sistemas de alto valor natural, tales como la forestación de pastos, concentraciones parcelarias o nuevos proyectos de regadío. Muchas medidas agroambientales están diseñadas para reducir ciertos impactos ambientales negativos de la agricultura intensiva, o para reintroducir elementos de la biodiversidad en tierras de cultivo intensivo, que pueden haber sido eliminados con los propios fondos de la PAC (EEA, 2009). Lo que conlleva un uso poco eficiente de los recursos públicos.

Tal como la propia Agencia Europea de Medio Ambiente (2009) constató, no existía una relación positiva significativa entre el gasto de desarrollo rural y la proporción de tierras de cultivo de alto valor natural (SAVN). Incluso en los Estados Miembros con un gasto elevado en desarrollo rural (DR) no se puede asumir que estos fondos están realmente destinados al mantenimiento de las tierras agrícolas de SAVN.

Los análisis concretos que se han realizado confirman esta idea. Así por ejemplo, la mayor parte del gasto del segundo pilar en Extremadura durante el período 2000-2006 se asignó a medidas tales como la modernización de las explotaciones agrarias, el riego y la forestación que no benefician a la agricultura en sistemas de alto valor natural (SAVN) y a menudo operan en contra. En esta Comunidad, las tierras cultivables de bajo rendimiento recibieron aproximadamente 38 €/ha y la ganadería extensiva entre 40-150 €/ha, dependiendo del tipo de ganado y densidad. Por el contrario, los pagos del Pilar 1 para la producción de tabaco promediaron casi 8.700 €/ha en el período 2000-2005, los tomates destinados a la transformación 2.000 €/ha, el maíz de regadío 600 €/ha, las vides 517 €/ha y el arroz 389 €/hectárea. Las medidas agroambientales se destinaron principalmente a la producción de frutas ecológicas e integradas (EEA, 2009).

Finalmente hay que indicar que el porcentaje de gasto ejecutado en este tipo de medidas favorables para la biodiversidad es muy bajo, y muy inferior al programado.

Aún en el caso de que aceptáramos que el gasto íntegro de estas medidas se hubiera aplicado solo en la Red Natura 2000 y en medidas relevantes para la biodiversidad, el gasto público anual del Desarrollo Rural en Natura 2000 solo alcanzaría 91 M€ (6,65 €/ha³⁴); el 3,9% del total del presupuesto del programa³⁵.

³⁴ El 10% de las necesidades estimadas para Natura 2000 por la Comisión Europea y entre el 5 y el 8% según las necesidades estimadas por otros estudios.

³⁵ El gasto programado para Desarrollo Rural en España fue de 7.214 millones de euros, cantidad que se cofinancia con aportaciones de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Una vez elaborados los 18 Programas de desarrollo rural españoles, la cofinanciación del FEADER con fondos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, hizo subir el gasto público programado a 16.161 millones de euros.

7.5. ANÁLISIS CONJUNTO DE LAS AYUDAS DIRECTAS Y DE DESARROLLO RURAL EN EXPLOTACIONES EXTENSIVAS DE ALTO VALOR NATURAL

Estas son las cifras a escala macro de las ayudas agraria más específicamente atribuidas a la intervención en el ámbito de la biodiversidad. Pero, ¿qué ocurre a escala de las pequeñas explotaciones familiares que apenas subsisten dentro de la Red Natura 2000? Las explotaciones agrarias deberían ser la unidad básica de análisis de la PAC. Solo así puede analizarse, por una parte el impacto territorial y ambiental de las ayudas; y por otra, la manera en que las ayudas se distribuyen e impactan sobre la cohesión social, cumpliendo o no con el objetivo de equidad al que está obligada la intervención pública.

Pero conocer la incidencia global de los fondos agrarios en la renta de las explotaciones agrarias de alto valor ecológico es muy difícil con el nivel de información desagregada existente. Conocer la fracción de apoyo por motivos ambientales que éstas reciben, y si esas ayudas tiene un impacto relevante tanto a la hora de mantener la explotación activa, como sobre la biodiversidad, es prácticamente imposible.

Caso de estudio: dos explotaciones lecheras de Navarra

Nos ayudará a entenderlo lo ocurrido en dos explotaciones de vaca de leche de Navarra entre los años 1995 y 2005. La situación de partida de ambas al inicio de este periodo era muy similar. A partir de ese momento, la explotación A, opta por lo que en términos agraristas se conoce como “profesionalizarse” y aumenta el número de vacas de 24 a 54, y en menor proporción también incrementa su base territorial. Su producción de leche se triplica, a costa de un notable incremento del coste de alimentación mediante recursos externos a la explotación. Mientras tanto la explotación B mantiene su dimensión y aunque disminuye los litros producidos obtiene mejores márgenes netos tanto por litro como total y por UTA, gracias a un coste muy bajo de alimentación basado en el aprovechamiento de los pastos naturales y prados propios, de alto valor natural, ayudando así a su mantenimiento. En contra de lo que pudiera parecer, la explotación B es mucho más eficiente y rentable debiendo producir únicamente 102.754 litros de leche para obtener la renta de referencia. Sin embargo, la explotación A debe producir 643.303 litros para obtener esa misma renta. Sin embargo, la explotación A, con una cuota y prima láctea mayor, recibe subsidios por valor de 26.133 euros frente a los 7.530 euros que recibe la explotación B, con menor cuota y una ayuda por ecológico que no es comparable con las ayudas a la productividad que recibe la explotación A (INTXAURRANDIETA, 2006).

EXPLOTACIÓN	AÑO 1995		AÑO 2005	
	A	B	A	B
VACAS	24	24	54	22
HECTÁREAS	16	24	28,6	24
LITROS	178.695	124.800	538.981	94.388
LITROS/VACA	7.446	5.200	9.981	4.290
COSTE ALIMENTACIÓN/LITRO			0,177	0,062
COSTE TOTAL/LITRO			0,334	0,233
MARGEN NETO/LITRO			0,033	0,206
MARGEN NETO TOTAL			17.786	19.501
MARGEN NETO /UTA			14.229	19.501
CUOTA PARA RENTA DE REFERENCIA			643.303	102.754
CUOTA LÁCTEA			517.216	124.800
PRIMA LÁCTEA			14.999	3.619
SUBVENCIÓN POR ECOLÓGICA			0	3.911
SUBVENCIÓN CAP. ANUALIZADO			11.134	0
SUBSIDIO TOTAL			26.133	7.530

Finalmente, la explotación A alcanza unos ingresos ligeramente superiores a la renta de referencia, gracias a los subsidios recibidos, fundamentalmente del pilar 1. Mientras tanto, la explotación de leche en ecológico, pese a ser más eficiente, se queda por debajo del umbral de dicha renta ya que apenas recibe ayudas de la PAC. El coste público y social de alcanzar la renta de referencia en la explotación A es casi el doble de coste en el caso de la explotación B, que además hubiera permitido mantener la biodiversidad asociada a los pastos y prados naturales, objetivo de la Red Natura 2000 (García S., et al, 2013).

Aunque no podamos intentar una primera aproximación mínimamente consistente, existen algunos datos que pueden arrojar luz sobre la importancia de las ayudas de la PAC en el contexto global de las cuentas de estas explotaciones con SAVN. Si abrimos el foco para tratar de analizar lo que ocurre en el conjunto de dichas explotaciones, como subconjunto de las beneficiadas por la PAC, la primera dificultad radica en que no existe una cartografía precisa de lo que deberíamos considerar “superficie agraria y forestal de alto valor natural” dentro de la red Natura 2000. Algunos trabajos la han estimado en aproximadamente 4.504.508 ha (García S. y col., 2017).

Las principales ayudas de carácter ambiental de los PDR son las ayudas por áreas desfavorecidas y las ayudas agroambientales. Sin entrar a considerar que las primeras no han estado condicionadas a la adopción de las segundas, ni que solo una pequeña fracción de las segundas eran relevantes para la biodiversidad, según datos de la

Agencia Europea de Medio Ambiente, durante 2007-2013, las ayudas por área desfavorecida y por agroambientales supusieron el 50% de los ingresos de las explotaciones extensivas en Austria y más del 70% en Suecia; mientras que en España el porcentaje no llegó al 10% (EEA, 2009).

Si analizamos la distribución de las ayudas agrarias, se observa que se concentran en las áreas más productivas y con grandes explotaciones con producciones continentales³⁶. Las zonas agrarias más prósperas son las que mayores ayudas reciben. Las explotaciones de la Red Natura 2000, las que menos. Antes de 2005, cuando la mayoría de los pagos estaban asociados a la producción, las explotaciones ganaderas en zonas de alto valor natural recibían menos ayudas del pilar 1 de la PAC por hectárea y por UGM que las explotaciones intensivas. Paradójicamente, las explotaciones ganaderas en zonas de alto valor natural solo recibían el 25% de los pagos por área desfavorecida y el 20% de los pagos agroambientales (MEACAP, 2004³⁷).

En el caso de España al menos, se puede inferir que no diferirán mucho de los actuales pagos desacoplados ya que, con el criterio histórico de asignación, se ha mantenido básicamente la misma distribución. Este dato se confirmó en Navarra, donde para el periodo 2007-2013 se comprobó que las explotaciones intensivas han recibido más subsidios directos que las extensivas tanto por Unidad de Trabajo y Año (UTA) como por hectárea. Allí, por ejemplo, la cuantía media de las ayudas agroambientales en explotaciones de ovino de leche para el año 2011 sólo supusieron el 11,80% del total percibido (3.200 €). La ayuda por área desfavorecida, que no implica la adopción de compromisos ambientales, el 15%. Mientras que el pago único, que gracias a la asignación mediante criterios históricos favorece a las explotaciones intensivas, asciende al 48% de lo percibido. En el mismo periodo, las explotaciones de vacuno de leche, descontando la indemnización compensatoria de montaña (ICM), que tiene carácter neutro y beneficia indistintamente a todas las explotaciones, al margen de su orientación productiva y de que genere o no genere externalidades ambientales, el resto de los subsidios, hasta los 56.006 euros de media por explotación, tiene una base productiva (Intxaurrandieta, 2012). En el País Vasco, según la evaluación intermedia, los ingresos por las ayudas agroambientales para ese mismo periodo fueron aún menores, de aproximadamente 1.500 euros anuales.

Los subsidios destinados a la intensificación de la producción de derivados lácteos con razas de alta productividad, no parecen obtener un balance coste-beneficio favorable

³⁶ El reparto de las ayudas directas de la PAC entre las explotaciones es muy desigual: un 79,3 % de los beneficiarios de la PAC de la Europa de los Veintiocho percibieron en 2014 menos de 5.000 euros anuales, con un importe equivalente al 26,6 % del total de las ayudas directas abonadas con cargo al FEAGA. En cambio, un porcentaje muy reducido de las explotaciones (126.330 de un total de 7,5 millones, es decir, un 1,69 %) percibe más de 50.000 euros, con una cantidad total equivalente a 13.200 millones de euros (el 31,6 % del total de las ayudas directas abonadas en 2014). Los países con un porcentaje más destacado de grandes explotaciones o sociedades beneficiarias de la PAC son Dinamarca, Francia, la República Checa, el Reino Unido y Eslovaquia. Esta situación plantea problemas de legitimación de las ayudas con respecto a los valores del conjunto de los ciudadanos europeos http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.2.html http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.10.html

³⁷ EU project SSPE-CT-2004-503604 'Impact of Environmental Agreements on the CAP'. IEEP.

en las actuales condiciones de mercado y comercialización. Sin embargo, los sistemas vinculados a la raza latxa y al manejo extensivo, al contrario que el sistema de razas foráneas, gracias a la transformación y comercialización de alimentos artesanos con gran demanda son más eficientes desde el punto de vista económico.

De estos datos se desprende que ni la intensificación del modelo productivo es siempre tan rentable, ni el mantenimiento de modelos extensivos con SAVN es siempre tan poco rentable. De hecho, los datos sobre resultados económicos de las explotaciones agrarias españolas por orientaciones productivas ponen en cuestión la mayor rentabilidad de las explotaciones más productivas, que tiene también mayores costes de producción, ambientales, y un mayor nivel de endeudamiento³⁸.

Pero mientras las ayudas de la PAC se dirigen mayoritariamente a este tipo de explotaciones, los incentivos para la ganadería extensiva, que en ocasiones son más eficientes desde un punto de vista económico, social y ambiental, resultan insuficientes para compensar sus limitaciones estructurales y no remuneran la provisión de bienes y servicios ecológicos.

Caso de estudio: el programa «Naturschutz de Luxemburgo.

Tiene como objetivo revertir los procesos de intensificación ganadera que se había venido apoyando desde la PAC, mediante el apoyo a la extensificación y mantenimiento de pastos alpinos de interés para la conservación, a la vez se refuerza la viabilidad económica de las pequeñas explotaciones ganaderas en Natura 2000.

El programa está dirigido por el Ministerio de Medio Ambiente, responsable de los aspectos técnicos y de la promoción, en estrecha colaboración con el Ministerio de Agricultura, responsable de los pagos e inspecciones. En las explotaciones interesadas en participar en el programa un agrónomo cualificado empleado por el Ministerio de Medio Ambiente realiza un estudio económico detallado y gratuito que examina los costos, la facturación y los beneficios o pérdidas; y luego examina cómo estas cifras variarían con un cambio a una orientación en extensivo usando razas de ganado autóctonas.

Como resultado, el agricultor puede prever las consecuencias económicas de ambas opciones. Una de las principales ventajas de la extensificación es que se reducen a la mitad los costos de producción. Si el agricultor acepta convertir su explotación, recibe un pago anual por “biodiversidad” y puede optar a otras ayudas para “promoción y comercialización” de sus productos (Comisión Europea, 2014a).

Los pastos de la Red Natura 2000 no solo son un valor ambiental que las directivas de conservación obligan a mantener. Son también un recurso económico que puede reportar un ahorro medio en gastos de alimentación de 42.185 €/año para una explotación tipo de oveja y vaca en extensivo. A estos beneficios derivados del mantenimiento de los pastos en Natura 2000 hay que añadir los beneficios económicos derivados de la función de mantenimiento y captación de CO₂, de control de la erosión,

³⁸ Resultados técnico-económicos anuales de distintas orientaciones productivas (ECREA) e informes anuales de Resultados definitivos de la Red Contable Agraria Nacional. Ministerio de España de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

de la producción de hongos, de la polinización silvestre, de la depuración de agua y del control de inundaciones, entre otros. En el otro lado de la balanza, serían necesarios 19.600 € anuales para que esas explotaciones alcancen la renta de referencia (García S. y col., 2017).

7.6. OTROS FONDOS EUROPEOS

Las dificultades de integración sectorial a nivel nacional y regional se consideran uno de los factores subyacentes fundamentales para explicar la falta de financiación para la aplicación de las Directivas. La evaluación del "enfoque de integración" para financiar Natura 2000 realizada por la Comisión Europea en 2011³⁹, ya puso de relieve las dificultades para determinar la asignación exacta y la utilización de los fondos para Natura 2000 con arreglo a diferentes instrumentos financieros pertinentes de la UE. En una auditoría permanente de la ejecución de la Red Natura 2000, el Tribunal de Cuentas Europeo (2017) ha criticado que no existieran estimaciones financieras fiables y comparables sobre el gasto en Natura 2000 para el período de programación 2007-2013. Debido a las limitaciones en la forma en que se contabilizan los gastos reales, a menudo era difícil distinguir el apoyo a Natura 2000 de la financiación de otras acciones medioambientales. A pesar de haber sido reconocido como uno de los principales problemas para poder evaluar la cuantía, eficacia y eficiencia de los fondos destinados a dar cumplimiento a las Directivas de Conservación, no se ha avanzado significativamente en la solución del mismo.

En la mayoría de los Estados miembros se ha constatado una captación muy limitada de fondos FEDER, FSE, FEP (2007-2013) y el FEAMP (2014-2020)⁴⁰. Es previsible que la situación sea similar en España. El MAP enumera algunas acciones financiadas con diversos fondos europeos pero no incluye una estimación consistente de la cuantía que se han destinado a acciones significativas de implementación de la Red Natura 2000 durante el período de programación 2007-2013, ya que los documentos de programación no establecieron indicadores específicos para la red Natura 2000.

En lo que respecta al FEDER y al FC, se realizaron asignaciones asociadas a la red Natura 2000 como parte de la categoría de intervención 51, *Fomento de la biodiversidad y protección de la naturaleza, incluidas las inversiones en espacios Natura 2000, así como dentro del Programa INTERREG*. Según los datos de la Comisión, en el período de programación 2007-2013 los Estados miembros asignaron 2.800 millones de euros a esta categoría en el marco del FEDER; doce Estados miembros asignaron menos del 0,2 % de sus recursos de cohesión a medidas directamente dedicadas a la biodiversidad. En esta categoría se incluyen no solo los gastos a favor

³⁹ SEC(2011) 1573 final de 12 de diciembre de 2011, «Financing Natura 2000, Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people», p. 11.

⁴⁰ SWD(2016) 472 final. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)
http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm

de la aplicación de las directivas de Hábitats y Aves, sino también de las directivas Marco del Agua y Marina, de la propuesta de directiva del Suelo, de lucha contra el Cambio Climático y para el Convenio sobre Diversidad Biológica.

Tras constatar que no se estaban obteniendo los resultados deseados respecto al objetivo de detener la pérdida de biodiversidad para 2010, el Parlamento Europeo, y la Comisión instaron, sin éxito, a los Estados miembros a redoblar esfuerzos y reajustar los programas operativos vigentes para invertir más en biodiversidad⁴¹. Las autoridades nacionales achacaron estas reducciones a diversos problemas de aplicación, como la escasa respuesta a las convocatorias de proyectos, la falta de preparación para las tareas de Natura 2000 y las dificultades para delimitar adecuadamente el ámbito del FEDER en relación con otros fondos (TEC, 2014b).

El en caso del FEDER, el MAP estimó que destinó 54,8 M€ a proyectos favorables para la Red Natura 2000, entre 2009 y 2012, es decir, 13,7 M€/año (el presupuesto total para el periodo para las categorías 51, 55 y 56 ascendía a 813.4 M€).

Con el fin de distinguir mejor entre la financiación de la red Natura 2000 y las demás ayudas relacionadas con la biodiversidad, en el período 2014-2020 se crearon dos categorías diferentes con los números 085 (Protección y mejora de la biodiversidad, protección de la naturaleza e infraestructuras verdes) y 086 (Protección, restauración y sostenibilidad de los sitios Natura 2000). No obstante, la financiación dedicada a Natura 2000 (categoría 086) en los PO es menor del 2% en la mayoría de los países y regiones analizados (COMISIÓN EUROPEA, 2016). Por lo que no se espera un impacto favorable significativo de estos fondos en Natura 2000.

En 2014-2020 España va a recibir alrededor de 36.000 millones de euros de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos bajo los que se articula la política de cohesión durante los próximos siete años, sin contar la dotación del fondo de las políticas marítima y pesquera de la UE (FEMP). El 7% debe destinarse al Objetivo temático 7, relativo a la “protección del medio ambiente y la eficiencia en el uso de los recursos”, según el Acuerdo de Asociación 2014- 2020 con la UE. Específicamente, la prioridad de inversión 6.4 se refiere a la “protección y restauración de la biodiversidad, protección y restablecimiento del suelo y fomento de los servicios de los ecosistemas, incluyendo NATURA 2000 y las infraestructuras ecológicas”

⁴¹ COM (2011) 17 final, de 26 de enero de 2011, Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020.

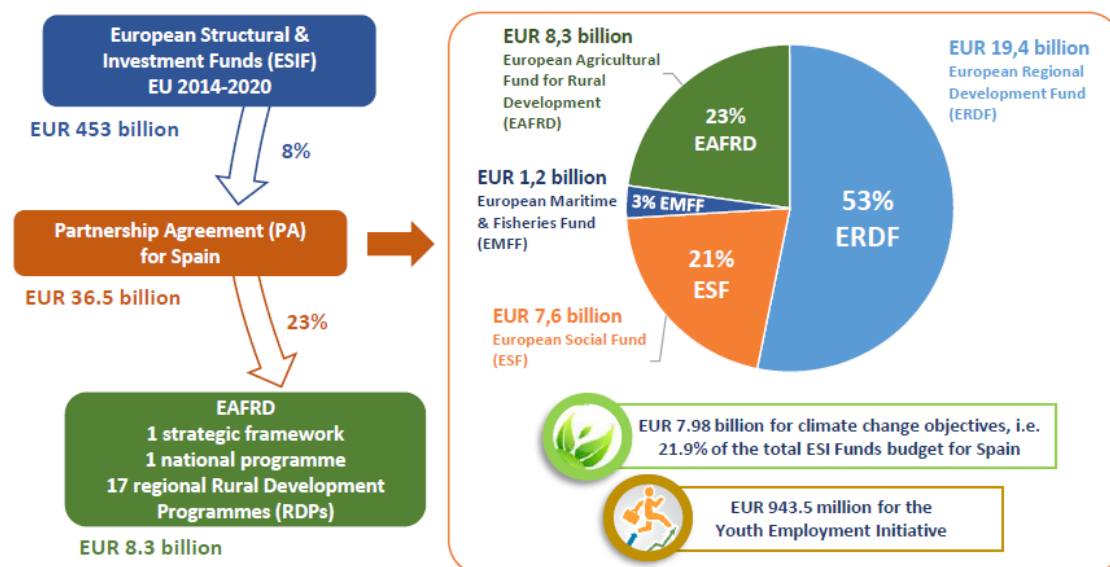


Figura 15. Distribución de fondos EIE (ESIF) en España. No incluyen los pagos directos que son financiados íntegramente por la UE

Los indicadores globales del período de programación 2014-2020 empleados para medir la contribución de los fondos de la UE a Natura 2000 y a la biodiversidad, como ya ocurrió en el período anterior, se centran en la biodiversidad pero no miden la contribución a la biodiversidad específicamente en los lugares Natura 2000. Además, miden los recursos empleados y las realizaciones (número de proyectos y superficie), pero carecen de indicadores de resultado y rendimiento (TEC, 2017).

FONDO	INDICADOR
FEMP	Aumento de la cobertura del Natura 2000 o de otros ámbitos u otras medidas de protección espacial Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos
FEDER Y FC	Superficie de los hábitats subvencionados para alcanzar un mejor estado de conservación
FEADER	Superficies forestales objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad Tierra agrícola objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad y/o los paisajes Porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad y/o los paisajes Porcentaje de superficies forestales objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad

Tabla 1. Sistema común de indicadores para los distintos fondos de la UE durante el período de programación 2014-2020

El programa LIFE⁴² tiene un papel estratégico en el apoyo a la aplicación de las Directivas sobre la naturaleza. El subprograma LIFE Naturaleza tiene como objetivo principal contribuir al mantenimiento o al restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies amenazadas enumeradas en dichas directivas. Y para ello pretende proyectos de demostración y mejores prácticas, especialmente para Natura 2000. Lo gestiona directamente la Comisión, lo que garantiza cierto control sobre el destino final de los fondos para medidas específicas de Natura 2000. Sin embargo, la dotación del LIFE Naturaleza es muy pequeña; apenas el 0,43 % de lo que se destina a las ayudas directas de la PAC. El gasto de LIFE Naturaleza durante 2007-2013 fue ligeramente superior a 900 millones de euros en toda la UE, que, promediado durante el período de 7 años, apenas supuso el 2,2% de las necesidades anuales de financiación de Natura 2000.

Hay un pequeño aumento de la financiación subprograma LIFE Medio Ambiente-Naturaleza y Biodiversidad para 2014-2020, con aproximadamente 1.155 millones de euros (el 55% del presupuesto de total del programa LIFE), que representa aproximadamente el 33,4% del total del presupuesto LIFE y el 2,8% de los costes anuales estimados de Natura 2000⁴³. Al regirse por procedimientos competitivos, no es posible saber la cuantía que le corresponderá a España.

LIFE 2014-2020 - Estructura

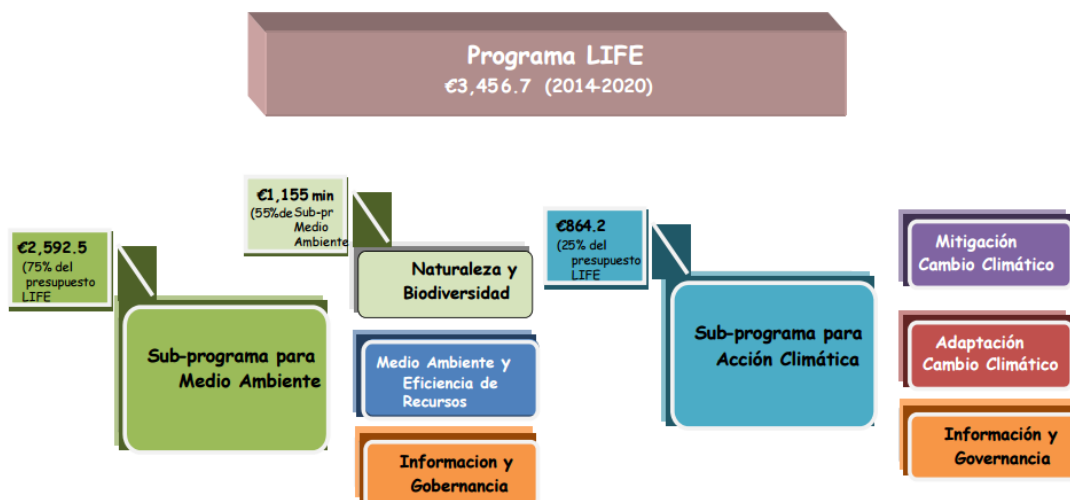


Figura 16. Estructura del programa LIFE

Aunque podemos indicar que desde 1992, la iniciativa LIFE + ha financiado en España 696 proyectos, que representan una inversión de la Unión Europea de 524 M€. Actualmente España es el mayor beneficiario del Programa en número de proyectos. Durante 2000-2006 la financiación del LIFE Naturaleza en España alcanzó 60,5 M€, cifra

⁴² Regulación LIFE (Regulación EU 1293/2013 del 20/12/2013)

⁴³ SWD (2016) 472 final. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives). Brussels, 16.12.2016

que supuso el 13,87% del total de dicho fondo en ese periodo⁴⁴. Esta cifra apenas satisface el 0,6% de las necesidades de financiación de la red Natura 2000 y el 2% de los gastos directos.

En el periodo 2007-2013, LIFE+ ha cofinanciado 308 proyectos. Entre 2007 y 2013 se han aprobado 65 proyectos dentro de la convocatoria “Naturaleza y Biodiversidad”. Los proyectos aprobados dentro de esta convocatoria en el periodo señalado han supuesto una inversión de 148,4 M€ (109,5 M€ de la UE); es decir, de 21,2 M€/año (Fuente: MAGRAMA, 2014).

El sexto considerando del Reglamento LIFE+ ((CE) 614/2007) ya señalaba las limitaciones financieras del instrumento para la gestión de los espacios Natura 2000: *“Deben establecerse disposiciones que garanticen la adecuada financiación de la red Natura 2000, incluida la cofinanciación comunitaria. Teniendo en cuenta que el objeto del presente Reglamento es financiar solamente proyectos de mejores prácticas o proyectos de demostración relacionados con la gestión de sitios Natura 2000, la Comisión y los Estados miembros deben garantizar que se pongan a disposición, mediante otros instrumentos, créditos suficientes para la gestión de la red”*.

La supervisión y gestión de LIFE-Naturaleza es muy compleja. Se pone especial énfasis en no financiar operaciones para las que existan otros fondos más adecuados. Pero el carácter demostrativo de esta iniciativa, hace que a veces se acepte la financiación de acciones que debían ser financiadas con otros fondos, con la esperanza de que creen precedentes que puedan posteriormente generalizarse. Pero en ocasiones esta posterior continuidad con cargo a otros fondos, fundamentalmente el FEADER, no solo no se produce, sino que como resultado, la agrarización del LIFE Naturaleza, podría estar siendo mayor que la ecologización del FEADER. Lo que es un problema grave ya que los recursos del LIFE Naturaleza son absolutamente residuales en comparación con los fondos agrarios. Se detraen de esta forma una parte de los escasos fondos europeos destinados específicamente a financiar acciones significativas para la conservación de la biodiversidad, sin que ello sea efectivo a largo plazo.

Caso de Estudio (TCE, 2009)

Uno de los proyectos LIFE + Naturaleza fiscalizados por el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe especial nº 11/2009 recibió más de un millón de euros de contribución comunitaria. Su principal objetivo era el desarrollo de un enfoque integrado de gestión para un espacio Natura 2000 mediante el establecimiento de acuerdos con agricultores para aplicar diversas medidas destinadas a proteger algunas especies. La experiencia adquirida tenía que emplearse a continuación para definir una serie de medidas agroambientales. Se alcanzaron acuerdos con los agricultores y se asignó una compensación financiera para el periodo de duración del proyecto. Sin embargo, no existía garantía de que medidas agroambientales acordadas en el proyecto fueran a tener continuidad, ni de que se produzca la difusión de los conocimientos adquiridos ni de los resultados obtenidos y su eficacia.

⁴⁴ España contribuye con el 17,49% a la Red Natura 2000

El gasto global estimado de los fondos europeos en Natura 2000 durante 2007-2013 fue de 147 millones de euros anuales

Cuantía actual de recursos movilizados para la red N2000	M€/año	% sobre necesidades estimadas para N2000
FEADER	89,7	7,1
FEDER	13,7	1
Artículo 68	22,8	1,8
LIFE Nature	21,2	1,7
TOTAL	147,4	11,7

Tabla 2. Gasto global estimado de los fondos europeos en Natura 2000 (2007-2013). Fuente: Garcia y col, 2017.

7.7. ¿ES PREVISIBLE UN INCREMENTO DE LA FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000 CON LA NUEVA PAC EN 2014-2020

El mantenimiento de los actuales niveles de financiación para la Red Natura 2000 es incompatible con el cumplimiento de las directivas de hábitats y aves, así como de la Ley 42/2007, sobre el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Eso significa que es necesario movilizar recursos hacia las áreas de la Red Natura 2000. Pero, ¿se han redactado los PDR y las normas de desarrollo de las ayudas directas en España de manera que se favorezca ese incremento de recursos para la Red?

7.7.1. La financiación de la red Natura 2000 con las ayudas directas en 2014-2020

Los nuevos reglamentos de la PAC han introducido cambios que podrían haber sido relevantes para apoyar la agricultura extensiva en Natura 2000. Normalmente se enfatiza la importancia del FEADER para el mantenimiento de estos sistemas extensivos y de las actividades agrarias en la Red Natura 2000. Pero la clave para la viabilidad económica de los sistemas agrarios de los que depende la biodiversidad radica en el uso adecuado del Pilar 1, y en que sea capaz de evitar tanto su abandono como su intensificación. El enfoque del Pilar 1 continúa siendo la provisión de pagos de apoyo a los ingresos desacoplados a los agricultores, pero la estructura y de pagos ha cambiado considerablemente.

7.7.1.1. El pago único

La equidad es uno de los principios básicos y de las aspiraciones de la nueva PAC. El nuevo reglamento de ayudas directas reconoce que cada vez resulta más difícil justificar la existencia de importantes diferencias individuales en el nivel de ayuda por hectárea derivadas de la utilización de referencias históricas.

Es por ello que a más tardar en 2019 se tendrá que aplicar una tasa estándar por hectárea en toda la UE. Pero hasta entonces, los Estados miembros tienen flexibilidad para seguir teniendo en cuenta los factores históricos. Los Estados miembros pueden dedicar el 70 % de sus pagos directos del total nacional al nuevo régimen de pago básico o Pago Único. Pero también tiene la opción de destinar una parte de ese pago a la instalación de jóvenes agricultores, o a complementos para las zonas desfavorecidas con limitaciones naturales y a los pagos no disociados por motivos ambientales.

Para que esto sea posible el Reglamento de Ayudas Directas establece varios mecanismos que podían haber ayudado a redistribuir los pagos históricos, mejorando así la equidad de las ayudas, e incrementar los pagos dentro del Pilar I, a quienes generan externalidades ambientales favorables para la biodiversidad:

- Degresividad (art. 11)
- Transferencia entre pilares (art.14)
- Pago básico regionalizado (art. 23.3 y 29)
- Pago directo a zonas con limitaciones naturales (artículos 48 y 49)⁴⁵
- Pago redistributivo (art. 41)
- Pagos acoplados⁴⁶

Estos mecanismos podrían haber conseguido una transferencia de importes muy significativa entre beneficiarios, sectores y territorios; y podría haber tenido un importante efecto redistributivo hacia Natura 2000 y hacia las zonas de SAVN, históricamente marginadas por los pagos agrarios. España entendió que esto podía poner en peligro la viabilidad de las explotaciones que tradicionalmente recibían la mayor parte de los fondos. Por lo que diseñó un sistema que limita la convergencia de ayudas entre las explotaciones, manteniendo *de facto* el *status quo*, por lo que en el nuevo periodo se mantendrá la discriminación a las explotaciones extensivas⁴⁷. “Las

⁴⁵ Los Estado podían opcionalmente reservar hasta el 5% de su presupuesto nacional del Pilar 1 para pagos a todas o a una parte de sus zonas con limitaciones naturales, que se sumarían a los pagos de la medida 13 del Pilar 2.

⁴⁶ Los Estados miembros pueden utilizar el 8% de sus fondos del Pilar 1 para apoyar a sectores que experimentan ciertas dificultades por ciertas razones económicas, sociales o ambientales. Algunos Estados ya utilizaron esta opción en el periodo anterior (artículo 68) para apoyar a la ganadería extensiva en áreas de alto valor natural, por ejemplo Irlanda, Portugal, o Dinamarca (Hart et al, 2010).

⁴⁷ CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA: Posición común para la “Reforma de la PAC Horizonte 2020”

negociaciones han logrado dar la vuelta a la propuesta de la Comisión, permitiendo su aplicación en España sin que se produzca un vuelco indeseado en la distribución de las ayudas”⁴⁸.

El modelo propuesto en España limita por tanto la convergencia de manera que las explotaciones de alta productividad seguirán siendo las que más ayudas reciban con independencia de su eficiencia social, económica o ambiental. Pero para lograr los objetivos de la PAC, se reconoce que los regímenes de ayuda pueden tener que adaptarse a la evolución de la situación. Para ello el reglamento establece periodos para la revisión de ciertas decisiones. De entre esas decisiones, hay algunas que pueden ser muy relevantes para la biodiversidad en los agrosistemas. En concreto el reglamento prevé que en agosto de 2017 se pueda revisar la decisión sobre el sistema de pagos regionalizados, para que surta efecto a partir de 2018. Pero no parece que esté previsto ningún cambio en España antes de 2019, cuando los criterios de convergencia deberán aplicarse obligatoriamente.

7.7.1.2. El pago verde

El Reglamento sobre Ayudas Directas define un marco de medidas comunes a todos los estados miembros que constituye el “pago verde”. Las disposiciones legales para la «ecologización» de los pagos directos de la PAC prevén algunas prácticas con un efecto potencialmente beneficioso sobre la biodiversidad y obliga a la diversificación y rotación de cultivos (artículo 44), al mantenimiento de pastos permanentes (artículo 45) y al de una mínima superficie de valor ecológico en cada explotación agraria, al menos el 5% de las tierras arables que pueden optar a los pagos directos (artículo 46); medidas que anteriormente estaban dentro de la condicionalidad agraria y que aplicaban facultativamente los Estados miembros.

Los agricultores que cumplan las condiciones establecidas sobre producción ecológica en el Reglamento (CE) nº 834/2007, tendrán acceso al pago verde sin necesidad de satisfacer ninguna otra obligación, habida cuenta de los reconocidos beneficios medioambientales de los sistemas de agricultura ecológica.

Aparte del pago verde, todos los pagos directos seguirán estando sujetos a los requisitos modificados de condicionalidad del nuevo Reglamento horizontal. El “pago verde” debe recompensar a los agricultores y ganaderos por la provisión de bienes públicos ambientales. Por tanto, está planteado como un pago suplementario del 30% de las ayudas directas a los agricultores que apliquen actuaciones obligatorias, simples, generalizadas, no contractuales y anuales que vayan más allá de la condicionalidad y

http://www.mapama.gob.es/es/politica-agricola-comun/postura-reforma-pac/Documento_de_posici%C3%B3n_CCAA_-_completo_12_abrill_tcm7-272893.pdf

⁴⁸ Fernando Miranda Sotillos, Presidente del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). Escenarios para la aplicación en España del nuevo esquema de pagos directos de la PAC. 17 de julio de 2013

<http://www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/04012.pdf>

que deben aplicarse a la totalidad de la superficie admisible de la explotación. En España se calcula el pago verde como un porcentaje de pago básico, de manera que, de nuevo, las explotaciones que más ayudas reciben del pago básico serán las que más reciban del pago verde, aunque paradójicamente su aportación en capital natural e infraestructura verde al territorio sea manifiestamente inferior al de otras explotaciones ecológicas o extensivas localizadas en áreas de alto valor natural.

Las medidas de la ecologización solo serán aplicables a las explotaciones que estén total o parcialmente situadas en zonas de la red "Natura 2000, en la medida en que estas prácticas sean compatibles con los objetivos de dichas Directivas. Esto es relevante en el caso, por ejemplo, de que en un lugar concreto de la Red Natura 2000 se plantee la pérdida de pastos permanentes al objeto de favorecer la implantación de otros hábitats de interés comunitario que se encuentren en un estado desfavorable de conservación y sean más relevantes en ese lugar. Estos casos debería ser identificados con claridad en los planes de gestión para la designación de ZEC para no comprometer el cobro de los pagos verdes, pero esto rara vez ocurre.

Por otra parte, el incumplimiento de estas normas y requisitos puede llevar a una reducción de los pagos de la PAC a los agricultores. Pero las sanciones son pequeñas: en el tercer año la sanción por incumplimiento no podrá exceder el 20 %, y a partir del cuarto la pena máxima aplicada será del 25 %. Durante el periodo anterior, la reducción de los pagos por incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad no ha sido lo suficientemente disuasoria⁴⁹.

Mantenimiento de pastos permanentes

Entrando en detalle con el "pago verde", una de las tres prácticas básicas previstas es el mantenimiento de pastos permanentes. Los reglamentos anteriores relativos a la condicionalidad agraria no protegían la calidad de los pastos permanentes. Sin embargo ciertos tipos de pastos permanentes presentan una mayor importancia para el medio ambiente que otros. Tal y como puso de relieve el informe de fiscalización sobre la condicionalidad agraria del Tribunal de Cuentas Europeo (2008) ese sistema permitía que la reducción de estos pastos permanentes de gran valor natural fuera compensada por incrementos de pastos de menor calidad medioambiental. Pero dado que no se utilizaron datos sobre la calidad medioambiental de los pastos permanentes, no resulta posible estimar el alcance de este fenómeno en España durante el anterior periodo financiero.

Para que esto no siga ocurriendo, el nuevo reglamento de ayudas directas establece que los Estados miembros designarán los pastos que sean medioambientalmente sensibles en las áreas cubiertas por las Directivas 92/43/CEE o 2009/147/CE, y que necesitan una protección estricta a fin de cumplir con los objetivos de estas Directivas, incluyendo las turberas y los humedales en estas áreas. España transpone literalmente en sus normas de aplicación del pago verde este criterio, pero no designa cuales son

⁴⁹ Informe Especial nº 5/2011 sobre el régimen de pago único del Tribunal Europeo de Cuentas

los pastos “medioambientalmente sensibles”⁵⁰

Los Estados miembros deben garantizar que la superficie dedicada a pastos permanentes no disminuya en más de un 5 % en comparación con un índice de referencia. Los Estados miembros pueden optar por aplicar este requisito del 5 por ciento a nivel nacional o regional. También pueden establecer esta obligación en el nivel de las granjas individuales. En el caso español el MAGRAMA debe comprobar anualmente su cumplimiento contabilizando la superficie de pastos a nivel nacional y no individual. En el caso de que esta proporción disminuya en más de un 5% con respecto a la proporción del año 2015, que se toma como proporción de referencia, se deberán tomar medidas para restaurar el nivel de referencia de pastos permanentes. Estas medidas sí afectarán a los agricultores o ganaderos a título individual. Difícilmente podrá aplicarse este control si se desconoce la superficie y tipología de los pastos “medioambientalmente sensibles”.

La superficie de pastos permanentes remitida y registrada para España sobre la base del Sistema Integrado de Gestión y Control, no aporta información específica sobre el valor natural de los distintos tipos de pastos y, por lo tanto, resulta ineficaz, tanto para discriminarlos positivamente respecto a las ayudas recibidas, como para protegerlos específicamente en el caso de que exista una reducción superior al 5 por ciento. De hecho, al considerar conjuntamente los pastos y prados semi-naturales y los pastos intensivos, tampoco es útil para identificar los procesos de intensificación o deterioro que pudieran estar siendo financiados con ayudas agrarias.

La norma sobre reducción de pastos no se aplicará a las tierras dedicadas a pastos permanentes que vayan a ser forestadas, si dicha forestación es compatible con el medio ambiente y con la exclusión de las plantaciones de árboles de Navidad y de especies de crecimiento rápido cultivadas a corto plazo. Para ello, deberá ser compatible con lo que establezcan los planes de designación de las ZEC y ZEPA. Pero la calidad de muchos de los planes de designación aprobados hasta la fecha no permite discernir con claridad qué operaciones de forestación son compatibles con los objetivos de la Red Natura 2000 en cada lugar.

La proporción de referencia está destinada a servir de evaluación comparativa y se calculará dividiendo las superficies dedicadas a pastos permanentes por la superficie agraria total. Como también advirtió el TCE (2008), el método de cálculo propuesto no siempre va a permitir detectar la pérdida de pastos permanentes, por ejemplo, en los

⁵⁰ “En ningún caso, los pastos permanentes situados en zonas cubiertas por las Directivas 92/43/CEE, relativa a hábitats naturales, fauna y flora silvestre; y 2009/147/CEE, relativa a las aves silvestres, que se designen como “medioambientalmente sensibles” podrán convertirse a otros usos, ni labrarse, ni efectuar en ellos labores más allá de las necesarias para su mantenimiento” (NOTA TÉCNICA Nº 03. Política Agrícola Común 2015-2020. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente)

http://www.mapama.gob.es/es/prensa/F3%20Pr%C3%A1cticas%20beneficiosas%20para%20el%20clima%20y%20el%20medio%20ambiente%20%20red_tcm7-362101_noticia.pdf

casos en los que se produzca una disminución simultánea de los pastos permanentes y de las tierras cultivables. Esto ocurre cuando se transforma suelo agrario con pastos permanentes a otros usos no agrarios del suelo, por ejemplo, cuando se urbanizan zonas rurales. Este hecho no es infrecuente y es la causa de la pérdida de alrededor del 50 % del suelo agrario en la UE. En esos casos, al reducirse en la misma magnitud la superficie de pastos permanentes y de superficie agraria, la proporción de referencia no variará. Por tanto es un indicador pésimo para el control del mantenimiento de pastos.

Superficies de interés ecológico (SIE)

Otra de las prácticas básicas previstas en la ecologización de los pagos directos que podría tener una incidencia importante para la Red Natura 2000 es el mantenimiento de superficies de interés ecológico (SIE) para salvaguardar y mejorar la biodiversidad de las explotaciones.

Los Estados miembros debían decidir antes del 1 de agosto 2014 cuál o cuáles de los elementos enumerados en el reglamento comunitario se considerarán como Superficies de Interés Ecológico, siendo el criterio a utilizar su relevancia para la biodiversidad. Sin embargo, en España se ha optado por considerar como SIE las tierras de barbecho, las superficies dedicadas a cultivos fijadores de nitrógeno, las superficies forestadas y los sistemas agroforestales implantados en el marco de los programas de desarrollo rural. Esta selección no responde a los criterios ecológicos que mejor pueden permitir alcanzar los objetivos de la “ecologización” en virtud de las condiciones ecológicas de España, sino *“a un modelo de aplicación pragmático, suficiente para dar una respuesta a todos los modelos de producción, evitando sobre todo, introducir sistemas equivalentes (por la complejidad de su reconocimiento y posterior control) así como opciones como los elementos paisajísticos, franjas de protección o terrazas, debido a la complejidad que entrañaba incluirlos en las solicitudes de ayuda y su posterior control”*⁵¹.

Con el nivel de definición que se ha establecido, cabe indicar que no siempre estas cuatro categorías seleccionadas tienen un efecto positivo significativo sobre la biodiversidad. Se ha renunciado además, a incluir como SIE otros elementos donde dicho efecto positivo es mucho más relevante, como es el caso de setos naturales, bosquetes, balsas, **franjas** de protección, o ecotonos, cuya restauración o mantenimiento pudiera explícitamente contemplarse en los instrumentos de gestión de los lugares Natura 2000.

Los gestores de Natura 2000 tienen sobradas evidencias científicas sobre cuáles son los elementos físicos, naturales y culturales propios de los agrosistemas que son relevantes para la flora y la fauna silvestre. Pero no han sido consultados ni sobre los tipos de pastos que deben ser considerados de interés ambiental, ni sobre los elementos que

⁵¹ Fernando Miranda Sotillos. Director General de Producciones y Mercados Agrarios. La PAC en movimiento: nuevas propuestas de modificación. Sevilla, 30 de noviembre de 2016.
<https://www.caixabank.es/deployedfiles/particulares/Estaticos/pdf/PresentacionSrMiranda.pdf>

deben considerarse como superficies de interés ecológico (SIE) para salvaguardar y mejorar la biodiversidad de las explotaciones. De hecho, desde una perspectiva ecológica, la propuesta española de SIE es probablemente, después de la de Lituania, la peor opción de entre todos los Estados Miembros.

El mantenimiento dentro de las obligaciones del “pago ecológico” del primer pilar de los elementos estructurales de los agrosistemas que sean más relevantes para la biodiversidad, y que todavía existen, puede tener importantes repercusiones en la financiación de la Red Natura 2000. Los niveles de exigencia dentro del pilar 1 son el punto de partida (*baseline*) para el diseño de pagos agroambientales. Por lo tanto, si se obligara, como condición para el cobro de las ayudas directas, al mantenimiento de algunos de estos elementos estructurales cuyo mantenimiento no supone realmente un problema para los agricultores y ganaderos, podría liberarse recursos para dedicar los pagos agroambientales a la conservación y a la restauración de nuevos elementos mediante acuerdos voluntarios, reduciendo así notablemente el peso muerto de las ayudas agrarias.

En definitiva, es improbable que sin el concurso activo de los gestores de la Red Natura 2000 y sin el control efectivo de la Comisión Europea se propongan en España cambios en la aplicación del Reglamento de Ayudas Directas que incidan positivamente sobre la biodiversidad y sobre la Red Natura 2000. Ninguno de los dos supuestos es previsible a corto plazo.

7.7.2. La financiación de la red Natura 2000 con el Desarrollo Rural en 2014-2020

A través de la financiación del desarrollo rural, la UE contribuye a las inversiones de los Estados miembros destinadas no solo a reforzar la competitividad de la agricultura y la silvicultura, sino también a proteger el medio ambiente y a conservar la biodiversidad. La restauración, preservación y mejora de la biodiversidad, incluida la de los espacios Natura 2000, constituye una de las subprioridades del programa. Por lo tanto, los Estados miembros cuentan con los fundamentos jurídicos y las herramientas necesarias para apoyar la gestión de los lugares Natura 2000.

La Comisión elabora las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural y el Reglamento (CE) nº1305/2013, a los que los Estados deben de atenerse. Este reglamento, y el desarrollo del mismo para cada Estado, debe ser coherente con la Estrategia Europa 2020, con el Marco Estratégico Común, y con el Contrato Nacional de Asociación de España para todos los fondos de la UE, que cubre los importes respectivos para alcanzar los objetivos y la asignación de financiación (fondos ESI- Estructurales y el Fondo Europeo de Inversiones-, el FEADER, FEDER, Fondo de Fondo de Cohesión, FSE y FEMP).

Finalmente la Comisión es la responsable de que así sea, en aplicación del principio de Gestión Compartida. Y por ello, la Comisión Europea evalúa los programas autonómicos y el Marco Nacional y, sólo tras esa evaluación, adopta los programas. Durante y

después de la ejecución del programa y de las medidas, las medidas individuales se someten a una evaluación continua y se deben emitir informes anuales.

De hecho, la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión, realizó un análisis de los borradores de los Programas de Desarrollo Rural y remitió cartas a todas las Comunidades Autónomas en las que se les emplazaba a tener en mayor consideración a la Red Natura 2000 con recomendaciones, en ocasiones, muy detalladas de cómo hacerlo. Finalmente, los programas fueron aprobados por la Comisión sin que la mayor parte de las recomendaciones de la DG Medio Ambiente fueran tenidas en cuenta. El Tribunal de Cuentas Europeo (2017) constató que la DG de Medio Ambiente *“no aplicó un enfoque estructurado al analizar los documentos de programación de los PO y los PDR (...) En consecuencia, el Tribunal constató grandes variaciones en el alcance y la calidad del análisis de los proyectos de documentos de programación de los Estados miembros por parte de la Comisión con respecto a la coherencia de estos con los MAP y con sus medidas de apoyo a Natura 2000”*. Por último, el Tribunal observó que *“los documentos de programación aprobados no reflejaban necesariamente las necesidades de Natura 2000 identificadas en los MAP y señaladas por la DG Medio Ambiente durante sus consultas con otros servicios de la Comisión. En conjunto, la información incompleta o inexacta en las MAP, combinada con la insuficiente integración con los documentos de programación del período de financiación 2014-2020 ha limitado su utilidad como medio para garantizar la coherencia de la financiación de la UE destinada a Natura 2000”*. Esta conclusión también queda corroborada por los resultados de un informe elaborado para la Comisión en 2016⁵².

En respuesta a este informe del TCE, la Comisión reconoció que limitaciones temporales y de recursos no permitieron utilizar un enfoque estructurado durante las evaluaciones de los PO y los PDR. Y se justificó recordando que *“se evaluaron 118 PDR por parte de siete funcionarios o expertos nacionales en un breve plazo de tiempo, a veces de unos pocos días por PDR”*. No parece una justificación aceptable; por cuanto que no dotar a esta crucial tarea con los medios necesarios, supone renunciar *de facto* a la obligación que la Comisión tiene de realizar un control efectivo de los documentos programáticos y estratégicos que deberían garantizar la adecuada financiación de la Red Natura 2000.

Queda en cualquier caso claro que la política de desarrollo rural da opción a los Estados miembros para diseñar sus propios programas plurianuales, seleccionando de entre un amplio menú de medidas recogidas en el reglamento comunitario, aquellas que respondan a las necesidades de sus propias áreas rurales. Las nuevas reglas para el segundo pilar proporcionan un enfoque más flexible para el periodo 2014-2017. Además, los Programas de Desarrollo Rural deben destinar al menos el 30% del presupuesto de los programas de desarrollo rural a medidas a favor del medio ambiente, entendiendo como tales las medidas ambientales y climáticas, la agricultura ecológica, las ayudas relativas a la directiva marco del agua y la silvicultura.

⁵² «Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding (EARDF, FEDER, CF, EMFF, ESF)»; página 52.

Esta asignación explícita de fondos para los bienes públicos ambientales, no supone en teoría un cambio importante respecto al periodo anterior, donde las medidas agroambientales representaron alrededor del 24 por ciento de los presupuestos de desarrollo rural. No obstante, la principal dificultad radica en establecer controles efectivos e indicadores cuantitativos fiables sobre el gasto y efectos reales de las medidas propuestas sobre la biodiversidad. En los PDR 2014- 2020 de la UE-28 se han programado cerca de 44.000 millones de euros del FEADER a la prioridad 4 (en torno al 45 %), que incluye la sub-prioridad sobre biodiversidad. Sin embargo, no es posible conocer el presupuesto exacto dedicado a la gestión de la red Natura 2000. Asimismo, más del 18 % del suelo agrícola (además de los terrenos forestales) se prevé sea objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad; aunque tampoco es posible indicar la superficie exacta objeto de un contrato de gestión a efectos de la aplicación de los planes de gestión de la red Natura 2000⁵³.

En el caso de España, se ha programado un gasto público de 4.529 M€ a la prioridad 4, que incluye acciones para la biodiversidad, pero también para el suelo y el agua. Esto supone el 34% del gasto público, un 10 % menos que la media comunitaria. Si consideramos solo las medidas que pueden tener un mayor impacto directo sobre la biodiversidad, este porcentaje desciende hasta el 26%⁵⁴. El 23% de la Superficie Agraria Útil se acogerá a alguna medida agroambiental; si bien es imposible estimar la superficie acogida a medidas favorables para la biodiversidad en Natura 2000.

	FEADER	Nacional	TOTAL DR	% SAU en AA*	P4 (M€)	P4 (%)
Marco Nacional	237,8					
Andalucía	1.906,0	539,5	2.445,5	15	921,9	37,6
Aragón	466,8	440,1	906,9	16	293,1	32,3
Canarias	157,5	27,8	185,3	56	37,7	20,4
Cantabria	98,8	148,4	247,2	13	112,3	44,8
Castilla y León	969,0	878	1.847,0	23	498	27,3
Catilla-La Mancha	1.147,1	339	1.486,1	22	675	45,5
Cataluña	348,5	462,2	810,7	5	323,7	39,9
Navarra	136,5	183,5	320,0	17	94,6	29,5
Valencia	204,0	246	450,0	25	148,0	32,9
Madrid	76,5	44	120,5	20	48,7	40,4
Extremadura	890,2	296,9	1.187,1	21	526,4	44,3
Galicia	889,8	296,6	1.186,4	3	404,1	34,1
Islas Baleares	61,0	84	145,0	10	51,7	35,8
La Rioja	70,0	131,6	201,6	36	69,1	34,3
País Vasco	87,1	204,8	291,9	13	66,5	22,8
Asturias	325,0	236	561,0	37	145,5	25,9
Murcia	219,2	128,8	348,0	36	112,8	35,3
TOTAL	8.290,8	4.687,20	12.978,0	23	4.529,1	34,3

⁵³ Respuesta de la Comisión al informe especial nº 1 de fiscalización del TCE, 2017.

⁵⁴ Siguiendo las directrices de la Comisión para elaborar los MAP, se tiene en cuenta el gasto en la SubM 4.4, y las medidas 10, 12, 13 y 15. También se ha computado el gasto de la SubM 8.4, que las CCAA incluyen en la prioridad 4, aunque a la luz de lo ocurrido en los periodos anteriores, ello requeriría un análisis más detallado de las operaciones financiadas, que en muchas CCAA son mayoritariamente inversiones para la mejora de la productividad forestal.

UE-28	99.347,0	50.291	149.638	18	44.000	44
-------	----------	--------	---------	----	--------	----

Tabla 3. Desglose de gasto de Desarrollo Rural por CCAA y prioridad 4 (* Agroambientales)

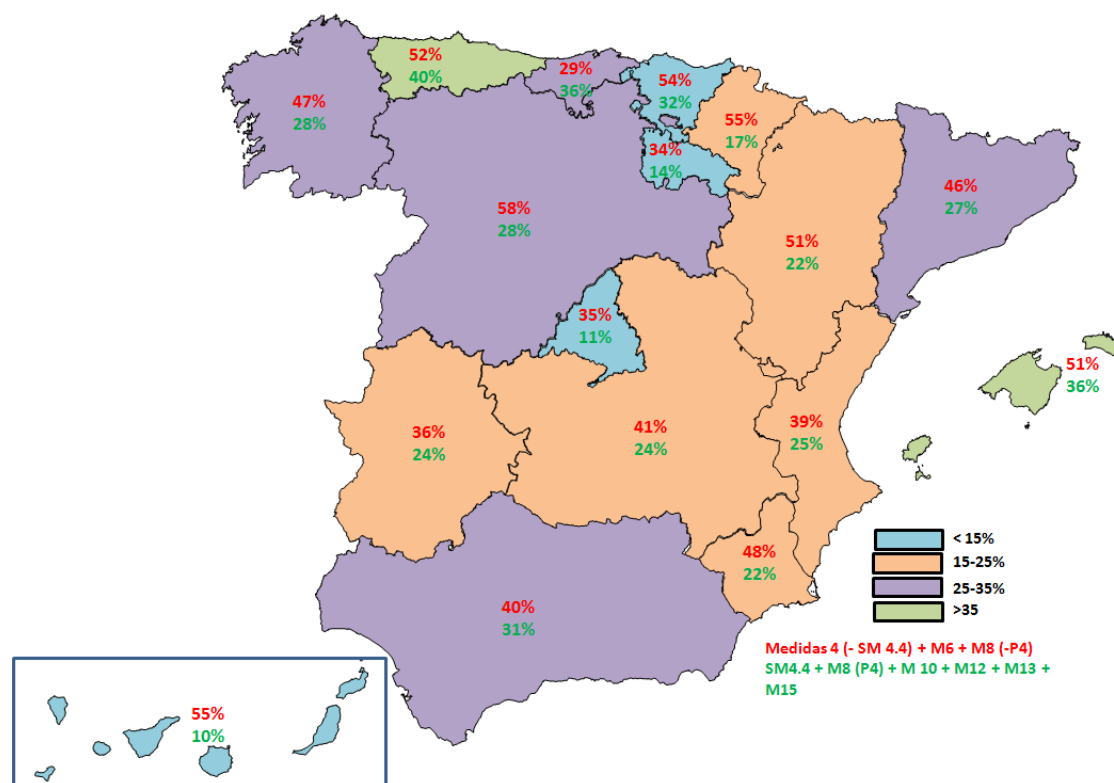


Figura 17. Porcentaje de gasto en medidas de inversión y medidas favorables a la biodiversidad (2014-2020)

Pero lamentablemente, como ha reconocido la propia Comisión Europea y el TCE, en los nuevos programas, persiste el problema relativo a la ausencia de una contabilidad específica y de indicadores adecuados en los distintos fondos comunitarios para saber cuántos fondos se prevén destinar realmente a la Red Natura 2000 en 2014-2020, y cuál es el rendimiento de dichos fondos.

Por lo tanto, no es posible realizar un análisis sobre si los fondos de la PAC para red Natura 2000 se van a incrementar en 2014-2020. A pesar de las consideraciones de la propia Comisión respecto a los programas anteriores, los nuevos programas se han aprobado sin incluir una forma clara de registro de los gastos de desarrollo que se destinan a las explotaciones situadas en sistemas agrarios, forestales o agroforestales de alto valor natural, o a los hábitats y especies de interés para la conservación, ni dentro ni fuera de la Red Natura 2000. De nuevo, la definición de las medidas de los programas de desarrollo rural es muy ambigua y responden habitualmente a varios objetivos, entre los que suele mencionarse la mejora no cuantificada de la biodiversidad.

Normalmente, las asignaciones de fondos se definen a nivel de las medidas, mientras que las medidas para la Red Natura 2000 y los hábitats y especies correspondientes

están a menudo cubiertas por submedidas u operaciones específicas, para las que habitualmente no se desglosan los gastos previstos. Tan solo en el caso excepcional de las ayudas específicas a Natura 2000, del artículo 30 del reglamento de desarrollo rural y de algunas medidas agroambientales, es posible asignar con cierto rigor el gasto a operaciones específicamente diseñadas para favorecer a la biodiversidad. Es por tanto absolutamente imposible cuantificar cual será el grado de apoyo en España de la PAC a medidas favorables para la Red Natura 2000 y a la biodiversidad.

Pero aun en el caso de que los 4.529 M€ que suponen el presupuesto íntegro de la prioridad 4 se destinara a la red Natura 2000, 647 M€ por año, solo serviría para financiar el 44% del coste anual de la Red en España⁵⁵. Si consideramos solo el gasto íntegro de las medidas que pueden tener una incidencia directa sobre la biodiversidad (26%), la inversión es incluso entre un 2 y un 5% menor que la del periodo anterior el programa de desarrollo rural, según consideremos o no la submedida forestal 8.4. Esta cantidad podrá financiar aproximadamente el 10% de las necesidades de la Red, lejos del 20% que estimó la Comisión Europea en la UE-28. Además, esta cantidad está sobrevalorada, por los motivos ya expuestos al analizar el gasto del anterior periodo financiero.

En los siguientes apartados se hace un análisis más detallado del uso anterior y de las previsiones de gasto en las medidas del PDR más relevantes para la red Natura 2000.

7.7.2.1. Aspectos comunes a varias medidas

El Marco Nacional y los Programas de Desarrollo Rural autonómicos adolecen de errores recurrentes que demuestran por parte de los redactores bien un desconocimiento profundo sobre la Red Natura 2000, o bien una falta de interés a la hora de aplicar los objetivos estratégicos europeos en cuanto a la integración y desarrollo de dicha red a través de los distintos fondos europeos.

Adolece igualmente de serios errores metodológicos por cuanto no aplican, en lo referente a la red Natura 2000, la lógica de intervención imprescindible en cualquier documento de planificación estratégica:

- No se analizan con el detalle necesario los problemas más relevantes de la Red Natura 2000 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.

⁵⁵ Estimando como coste 1.452 M€/año (García S et al., 2017)

- Las medidas que se proponen rara vez se correlacionan con problemas de la Red natura 2000 previamente identificados. Es frecuente que, o bien se propongan medidas para problemas no descritos, o bien no se propongan medidas para problemas descritos.

Los principios de buena gestión financiera de la UE establecen que deben formularse objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada. Cada programa de desarrollo rural debe incluir información sobre los objetivos específicos y verificables de las medidas, y sus logros, su eficiencia y eficacia deben medirse en relación con dichos objetivos. Sin embargo, los objetivos de las medidas y submedidas relativas a la biodiversidad y a la red Natura 2000 son habitualmente ambiguos, imprecisos y difícilmente cuantificables; a menudo irrelevantes para la Red Natura 2000, y casi nunca hacen mención explícita a los hábitats y especies de interés comunitario sobre los que se esperan efectos significativos cuantificables; aun cuando de manera genérica y poco motivada se adscriben dentro de la prioridad 4. Esta ambigüedad de los objetivos no solo dificulta la evaluación de su grado de consecución, sino que imposibilita conocer la cantidad invertida en Natura 2000 y cualquier análisis de rendimiento y eficiencia.

En el período 2007-2013 se introdujo en la reglamentación de desarrollo rural un Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE), que empleaba indicadores comunes para registrar los avances hacia los objetivos de desarrollo rural de modo que pudieran compararse los PDR y agregarse los datos. Como los indicadores comunes no pueden captar en su totalidad los efectos de los distintos regímenes de ayuda, se instó a los Estados miembros a fijar indicadores adicionales. Pero ninguna CCAA ha definido indicadores de base o referencia adicionales para las biodiversidad en general ni para poder comparar la contribución de los programas a Natura 2000. Los indicadores comunes relativos a la biodiversidad tratan de medir resultados a nivel de la prioridad 4, en la que inciden varias medidas, por lo que resulta imposible realizar un análisis de los resultados de cada una de las medidas y submedidas.

Además, los indicadores comunes miden los recursos invertidos y las realizaciones obtenidas (importe de gasto público, número de explotaciones financiadas, volumen total de inversiones, superficie beneficiada, etc.) pero son inadecuados para valorar el impacto real de las ayudas sobre la biodiversidad lo que requeriría indicadores de resultado y rendimiento.

Los nuevos PDR del período 2014-2020 elaborados por las CCAA tampoco contienen ningún indicador adicional que sea pertinente ni relevante para evaluar el impacto del programa y de los fondos públicos sobre la biodiversidad y sobre Natura 2000. Esto significa que al final del mismo seguiremos siendo incapaces de conocer si el dinero público destinado a financiar las políticas comunitarias de conservación de la biodiversidad en el FEADER ha sido de alguna utilidad en España.

La red Natura 2000 suele aparecer como un criterio de elegibilidad para muchas medidas. Pero no se analiza si esa medida concreta es realmente adecuada para la Red Natura 2000, tanto en general como para las condiciones específicas que deben favorecerse en cada uno de los espacios de la red, atendiendo a los hábitats naturales

y especies que son objeto de conservación en cada caso. Sin embargo, lo que es bueno para una tipología de espacios de la red Natura 2000 no tiene por qué serlo para otros. Sin embargo rara vez se incluyen condicionantes locales específicos para las distintas tipologías de espacios, con mención expresa de las especies y hábitats que pretende favorecer cada medida.

Otras medidas son claramente desaconsejables en Natura 2000, sin embargo, los criterios de elegibilidad incluyen inadecuadamente a la Red Natura 2000 como un criterio de preferencia. Pero la red Natura 2000 no es una denominación de origen, sino que implica un modelo de gestión sostenible del territorio. Por lo tanto, las ayudas deben adecuarse a los objetivos de conservación establecidos en cada ZEC o ZEPA. Ello quiere decir que tanto los criterios de elegibilidad como la definición del tipo de operaciones, deberían tener en consideración las condiciones locales de las distintas tipologías de espacios y lo que establecen en cada caso los planes de gestión. De lo contrario, se puede incurrir en apoyar medidas con efectos desfavorables para la biodiversidad en Natura 2000.

Por otra parte, en las medidas donde se da preferencia a las áreas de Natura 2000 no se especifica el gasto que se destinará a esas áreas, por lo que no se puede conocer el gasto programado para Natura 2000 ni cotejarlo con el coste estimado de la gestión de la Red para valorar si las necesidades están garantizadas.

Aparte de los defectos de los planes de gestión aprobados para los lugares Natura 2000 que ya se han mencionado en otras partes de este documento, el principal problema de estos planes es su absoluta desconexión con los instrumentos documentos de programación de los fondos europeos y nacionales. La mayor parte de los problemas antes mencionados se resolverían si esta desconexión se solucionara. Los planes de gestión no especifican quién debe ejecutar ni financiar cada medida, ni los instrumentos financieros que se van a utilizar en cada caso. De hecho, quienes proponen las medidas (los gestores de Natura 2000) no tienen capacidad ni competencia de gestión sobre los instrumentos y fondos que podrían financiar las medidas propuestas. La Administración responsable no tiene presupuestos asignados para ejecutar dichos planes. Así las cosas, los planes de gestión nacen muertos y condenados a prescribir sin ser ejecutados.

Los contratos ambientales en Reino Unido y Francia

En Francia, una vez consensuados y aprobados los planes de gestión de una ZEC, los propietarios o gestores de tierras son animados a suscribir contratos que incluyen compromisos y actuaciones concretas contempladas en los planes. Estos contratos especifican el tipo de actividades que deben llevarse a cabo y la cuantía y naturaleza de los fondos que se van a usar para financiarlos; por ejemplo, ayudas a inversiones (M4) o pagos anuales por hectárea (M10), así como las condiciones de pago. De esta manera, los planes se aseguran un mecanismo de financiación. Se utilizan dos tipos de contratos que usan fondos del Programa de desarrollo rural. Los contratos sostenibles Agrícolas (CAD) están gestionados por el Ministerio de Agricultura, y se centran en medidas que tienen un componente productivo. Los 'contratos Natura 2000' están gestionados por el Ministerio de Medio Ambiente y se centran en el apoyo a medidas no productivas.

Inglaterra inicialmente también tenía contratos dependientes de la administración agraria y contratos dependientes de la administración ambiental. Actualmente existe un único tipo de contrato gestionado por una Agencia Pública (Natural England), con diferentes niveles de compromiso, en el que se integran las medidas productivas y las no productivas. Los contratos son seleccionados mediante un baremo que valora los beneficios ambientales a los que contribuye cada la explotación.

En ambos casos, se realiza un diagnóstico integrado de cada explotación para identificar las medidas pertinentes que deben incluirse en el contrato. Todo este proceso, que se basa en la consolidación de un enfoque integrado de Natura 2000, se encuentra dentro de un marco estratégico más amplio y global de desarrollo de las áreas rurales.

7.7.2.2. *Instrumentos para la mejorar la complementariedad de las medidas*

El nuevo reglamento pone mucho énfasis en incrementar la complementariedad entre las ayudas. Se entiende por “complementariedad” el efecto multiplicador deliberado o sinergia entre dos o más fondos o medidas de un mismo fondo, aplicados a un territorio o ámbito de actuación concretos, por ejemplo una explotación o conjunto de explotaciones en una ZEC, con el propósito de obtener unos beneficios mayores y de satisfacer mejor las necesidades identificadas, que si se aplicara un solo fondo o ayuda aislada.

Existen tres herramientas de nuevo cuño en el Reglamento 1305/2013 diseñadas para mejorar la complementariedad de las medidas, que podrían tener efectos altamente significativos sobre el desarrollo de la Red Natura 2000: las medidas combinadas, los programas subtemáticos y los proyectos integrados.

El Reglamento 1305/2013 permite establecer paquetes de medidas combinadas para responder mejor a las necesidades identificadas a nivel local, regional o nacional. Las medidas combinadas pueden atender exclusivamente a consideraciones ambientales, ofreciendo un menú de medidas al gestor de tierras de medidas que implican distinto grado de compromiso ambiental y una ayuda proporcional a dicho compromiso. Pero también pueden combinar medidas de apoyo a la rentabilidad de las explotaciones con medidas que mejoren sus prestaciones ambientales, incentivando el carácter multifuncional de las explotaciones y dando preferencia de acceso a las ayudas de inversión productiva a quien asuma simultáneamente compromisos ambientales o sociales, o a quien lleve a cabo inversiones no productivas favorables para hábitats o especies concretos de interés comunitario.

El Marco Nacional de Desarrollo Rural sugiere el establecimiento de varios paquetes combinados, pero ninguno está destinado específicamente a mejorar la implementación de la red Natura 2000.

Los subprogramas temáticos que los Estados miembros pueden crear dentro de sus PDR, para contribuir a sus prioridades atendiendo a necesidades específicas en sus contextos nacionales o regionales. El Reglamento identifica, entre otros, la mitigación y

adaptación al cambio climático y la biodiversidad como temas para los subprogramas temáticos. Y permite a los Estados miembros aumentar la tasa máxima de apoyo a las operaciones dentro de estos sub- programas. En el caso de subprogramas temáticos relacionados con la biodiversidad, los porcentajes de ayuda pueden incrementarse un 10%. Ninguna CCAA ha propuesto ningún programa subtemático referido la red Natura 2000

Los Proyectos integrados, a diferencia de las dos herramientas descritas anteriormente, persiguen optimizar la gestión combinada no entre medidas del FEADER, sino entre los diversos fondos europeos, en aras de la simplificación y de un mayor valor añadido. Para lograr esta simplificación, un proyecto integrado puede ser presentado en una única solicitud, se puede evaluar de una sola vez y las diferentes operaciones se pueden iniciar de forma simultánea. Estos proyectos pueden recibir apoyo de las **distintas medidas del programa de desarrollo rural con el fin de mejorar los resultados económicos** y medioambientales de las explotaciones. Tampoco se ha propuesto ningún proyecto integrado específico para la red Natura 2000 en ninguna CCAA.

Buenas prácticas para incrementar la complementariedad de las ayudas

El programa agroambiental austriaco (OPUL 2015) comprende veintitrés medidas agroambientales, aunque no todas tienen un impacto relevante sobre la biodiversidad. Pero los agricultores y ganaderos pueden elegir medidas combinadas para la gestión, por ejemplo, de prados de siega y de pastos de montaña con ayudas variables entre 200 €/ha y 900 €/ha, según los compromisos que asuman. Más del 70% de las explotaciones agrarias están acogidas a este programa. En algunas medidas, la asistencia a cursos especializados sobre biodiversidad es un criterio clave para la elegibilidad.

Francia, Inglaterra y Alemania también han desarrollado paquetes combinados para Natura 2000.

En Dinamarca, el PDR hace referencia expresa a la posibilidad de recibir ayuda para proyectos integrados que combinen inversiones en activos físicos que tengan un componente productivo y retributivo (generan una rentabilidad), con algunas medidas agroambientales y climáticas y con tres tipos de inversiones no productivas: creación de humedales, extensificación en zonas de llanura y restablecimiento del nivel natural de las aguas en las zonas Natura 2000.

Los proyectos LIFE + Naturaleza: un espejo en el que mirarse

Los proyectos LIFE + Naturaleza son un buen ejemplo de enfoque global de los problemas, integración, complementariedad y aplicación de medidas combinadas. De hecho una de las escasas críticas que puede hacerse a esta iniciativa comunitaria es que, siendo el único fondo europeo destinado específicamente a Natura 2000, y teniendo una dotación absolutamente residual dentro del presupuesto comunitario, dedica gran parte de esos recursos a financiar actividades agrarias o infraestructuras, que debieran ser financiadas por otros fondos que tienen una dotación extraordinariamente más elevada, con el argumento de ser actuaciones demostrativas, aun cuando tanto los efectos de esta acción combinada como los procedimientos de acción están ya sobradamente demostrados.

A modo de ejemplo, el proyecto LIFE+ Naturaleza CASS, en Escocia, se propuso mejorar significativamente el hábitat natural del salmón en algunos lugares de la Red Natura 2000. Es un ejemplo de cooperación y acción colaborativa entre multitud de partes interesadas (ONGs conservacionistas, empresas hidroeléctricas, autoridades públicas, agricultores,

ganaderos, propietarios forestales, etc.). Se pusieron en marcha más de 200 acciones con un coste total de 4,5 millones €: eliminación de los obstáculos fluviales, control del pastoreo para evitar la degradación de las orillas de los ríos, eliminación de plantaciones de coníferas cerca del cauce, restauración de sotos naturales, medidas correctoras para la extracción de grava, etc. Como en la mayor parte de los proyectos LIFE, todas ellas podrían ser financiadas con paquetes combinados del FEADER o con Proyectos Integrados entre varios fondos.

7.7.2.3. Importancia de criterios de subvencionalidad y de selección

Los PDR son documentos programáticos cuyas medidas son con frecuencia muy ambiguas y dan cabida a un amplio rango de tipos de operaciones. En ocasiones resulta difícil para la Comisión y para los propios servicios de la administración ambiental evaluar *ex ante* los posibles impactos sobre Natura 2000 y sobre la biodiversidad de algunas medidas. Esto es así porque con frecuencia el impacto depende del contexto a escala regional e incluso local en el que se desarrollan las operaciones y actuaciones derivadas de las medidas.

Sin embargo, no es del todo cierto afirmar que la Comisión y los Auditores Nacionales Ambientales dispongan *“de poco margen para corregir estos problemas durante el proceso de aprobación del PDR, pues los procedimientos de selección se detallan en las normas nacionales de ejecución del régimen, generalmente una vez que se aprueban los PDR”* (TCE, 2015a). Las condiciones locales y de contexto pueden ser descritas y tenidas en cuenta en los criterios de subvencionalidad y de selección de operaciones en los propios PDR. De hecho, la Comisión ha exigido a los Estados miembros que reflejen en sus PDR criterios de selección pertinentes y fijen mínimos a la selección de solicitudes de proyectos. El TEC ha recomendado reiteradamente lo mismo en diversos informes especiales.

En España no se utilizan estos criterios para introducir filtros verdes o sinergias favorables a Natura 2000. Cuando hacen mención a Natura 2000, lo hacen de manera inespecífica y, en general, resultan inadecuados para rechazar aquellas operaciones que son incompatibles con los objetivos de conservación en lugares específicos, o para priorizar aquellas que son más eficaces y eficientes respecto a dichos objetivos. Con frecuencia, ni si quiera son verificables. A pesar de lo cual, los PDR fueron aprobados por la Comisión.

En estas circunstancias resulta crucial la forma en la que se aborda la redacción de las órdenes que desarrollan la aplicación de las distintas medidas. Es ahí donde, una vez aprobados los PDR, los servicios ambientales de la administración y las asociaciones que trabajan a favor de la conservación deben dedicar un esfuerzo constante de control para garantizar que se adoptan todas las salvaguardas necesarias para evitar efectos negativos sobre Natura 2000 y para garantizar que las explotaciones extensivas de SAVN reciben los apoyos suficientes. Sin embargo, aunque la administración debiera incrementar la transparencia y facilitar la rendición de cuentas, este esfuerzo no debería recaer sobre las asociaciones conservacionistas u otras entidades privadas; ya que el propio reglamento dispone, a través de la medida de asistencia técnica, de los

mecanismos financieros suficientes para que las ordenes de desarrollo de las medidas sean auditadas por personal cualificado e incluyan criterios de selección de operaciones adecuados y salvaguardas ambientales efectivas para Natura 2000.

Y en cualquier caso, la Comisión puede y debe supervisar mediante sus auditorías la correcta aplicación de los procedimientos de selección de los Estados miembros (TEC, 2015a).

Los criterios de subvencionabilidad han de excluir las operaciones que no tiendan al logro de los objetivos del PDR. Deben ser utilizados para considerar todas las salvaguardas necesarias y definidas con precisión, a escala local o según el tipo de proyecto, para evitar efectos negativos contra objetos específicos de conservación, es decir, contra especies o hábitats naturales protegidos por las directivas de aves y de hábitats.

Los criterios de selección deben permitir la evaluación de los méritos de las operaciones solicitadas con objetividad y transparencia para que los Estados miembros empleen el presupuesto disponible en los proyectos que contribuyan en mayor medida a los objetivos. Deben ser utilizados para fomentar la complementariedad de las ayudas y la consecución simultánea de objetivos económicos, sociales y ambientales, incluyendo explícitamente el apoyo a las explotaciones agrarias que se involucren en la implementación de Natura 2000 y en las medidas de conservación de los MAP, o de los planes de gestión

Otra herramienta importante de control deben ser los informes anuales de ejecución. En programaciones anteriores, había que esperar a los informes intermedios de evaluación que se hacían públicos solo dos años antes de que el programa concluyera; lo que relegaba cualquier opción de mejora a los incipientes trabajos de preparación del siguiente periodo de financiación. Sería conveniente establecer un protocolo anual estandarizado de seguimiento específico de resultados en la red Natura 2000, dentro de los Comités Nacional y Autonómicos de Seguimiento

7.7.2.4. M01. Transferencia de conocimientos y actividades de información (ART.14)

El uso de esta medida en paquetes combinados permitiría financiar medidas prioritarias del MAP como la capacitación de los gestores de tierras en prácticas favorables para Natura 2000, actividades demostrativas, visitas e intercambios de gestión agrícola a corto plazo. Este tipo de actividades promueve además la aplicación colectiva de medidas que necesitan ser aplicadas a escala de paisaje para tener efectos significativos sobre los hábitats o las especies. Se mejora así notablemente el rendimiento de los fondos públicos.

Han sido aplicadas para tales fines en numerosos Estados miembros (Irlanda, Alemania, República Checa, Rumania, Austria y Países Bajos, entre otros). No se dispone de datos desagregados de actuaciones específicas para Natura 2000 financiadas durante el

periodo anterior, pero en virtud de comunicaciones personales de gestores de Natura 2000 en diversas CCAA, se estima que su uso en España ha sido residual y episódico.

Concursos de prados con flores en el sur del Tirol, en Italia (Stolze, M., 2015)

Los agricultores reciben ayudas para mantener y mejorar la biodiversidad en sus tierras. Es importante sensibilizar a los consumidores y la sociedad respecto de lo que los agricultores están haciendo a la biodiversidad y del rendimiento de estas ayudas. Estamos acostumbrados a concurso con premios a la calabaza más grande, pero si la biodiversidad es también un objetivo del agricultor ¿por qué no un premio al que más biodiversidad produce?

Varios países han establecido concursos para los prados que tienen más flores. El objetivo de estos eventos es aumentar la conciencia social y el aprecio hacia estos hábitats ricos en especies. También ayudas a poner de relieve los esfuerzos de los agricultores en la conservación de la biodiversidad. A menudo atraen el interés de los medios de comunicación, que ayudan a mejorar la imagen de la agricultura y sus beneficios sociales. Además, estos concursos reconocen a los agricultores que conservan el paisaje y su biodiversidad, e inspiran a otros agricultores a seguir este camino.

Un ejemplo es el concurso en el sur del Tirol, en Italia. El principal organizador es el Instituto de Medio Ambiente Alpino (EURAC). Después del éxito del primer evento en 2010, se celebró en 2015 por segunda vez. Su objetivo es poner de relieve los hábitats de flora y fauna que sólo pueden conservarse adaptando las prácticas agrícolas y las características individuales de cada sitio. Para participar, los agricultores tienen que registrar su parcela en la primavera. Luego son examinadas por expertos antes de la primera siega y juzgadas según criterios tales como diversidad, posición geográfica, forma de cultivo, diversidad estructural, conectividad y tamaño de la superficie. En invierno los ganadores reciben un premio en un evento público (Stolze, M., 2015)

Además, estos eventos producen un beneficio adicional para los agricultores ya que son una herramienta de marketing para sus productos y un incentivo para el agroturismo. Los consumidores deben ser informados sobre los impactos de la biodiversidad de los alimentos que consumen. Los agricultores pueden beneficiarse de sus logros en materia de biodiversidad. La comercialización puede además ser apoyada mediante la creación de “puntos” de información en la Red Natura 2000 o mediante la creación de unas etiquetas específicas Natura 2000, o sistemas de certificación públicos o privados. Estas actividades pueden financiarse mediante la M01, M6, M7, M16 o M20f.

7.7.2.5. M02. Servicios de asesoramiento de explotaciones agrícolas (ART. 15).

El sistema de asesoramiento es clave para la integración de Natura 2000 en los programas de Desarrollo Rural. Durante el periodo anterior, el Tribunal de Cuentas Europeo, en su informe de 2008⁵⁶ concluyó que una de las carencias del sistema de condicionalidad era la falta de información disponible a nivel de explotación. Y esa falta de información tiene como resultado el incumplimiento de las normas por parte

⁵⁶ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial nº8. ¿Constituye la Condicionalidad una Política Eficaz?

de los agricultores y ganaderos, así como su propia exclusión (de agricultores y ganaderos) de los programas ambientales debido a la falta de información.

El sistema de asesoramiento sobre la condicionalidad⁵⁷ se incluye en el sistema de asesoramiento de los Programas de Desarrollo Rural⁵⁸. Se reconoce que uno de los problemas del sistema de asesoramiento durante el periodo anterior ha sido la falta de formación de los asesores en las materias relativas a la conservación de la naturaleza sobre las que debían asesorar; consecuentemente, los gestores de tierras y explotaciones agrarias no están recibiendo asesoramiento adecuado sobre gestión de hábitats y de especies. (COMISIÓN EUROPEA, 2014b). Y como resultado de ello, la demanda de estas medidas por parte de los potenciales beneficiarios ha sido escasa, y el grado de ejecución muy bajo, por lo que algunas medidas relevantes para Natura 2000 han desaparecido de los nuevos programas o han reducido su asignación financiera. El nuevo reglamento establece que *“los Estados miembros velarán por que los asesores que trabajen en el marco del sistema de asesoramiento a las explotaciones estén adecuadamente cualificados y se formen periódicamente”* (artículo 13).

Finalmente, y respecto al acceso al sistema de asesoramiento, se establece que los Estados miembros podrán determinar, siguiendo criterios objetivos, las categorías de beneficiarios que tienen acceso prioritario al sistema de asesoramiento a las explotaciones, dando prioridad a aquellos agricultores cuyo acceso a un servicio de asesoramiento distinto del sistema de asesoramiento a las explotaciones sea más limitado. Esto debería favorecer a las pequeñas explotaciones extensivas en la Red Natura 2000 y en zonas desfavorecidas de alto valor ecológico, que habitualmente tiene mayor dificultad de acceso a sistemas alternativos de asesoramiento.

Respecto al mecanismo de financiación del asesoramiento, existe una aparente paradoja, ya que la provisión de este servicio a las explotaciones agrarias es un requisito establecido por el Pilar 1, pero debe ser cofinanciado por los Estado miembros a través del Pilar 2.

Una revisión de parte de los PDR de las CCAA permite constatar que no mencionan las medidas prioritarias identificadas en el MAP que se refieren a la información, la formación y el asesoramiento de los agricultores y los propietarios forestales sobre cuestiones específicas relacionadas con Natura 2000, ni con los hábitats y especies de Interés Comunitario. Tampoco con el control y erradicación de especies exóticas invasoras, muchas de las cuales se ven favorecidas por prácticas agrarias y forestales, ni con acciones para mantener los pastos de interés ecológico, las superficies de interés ecológico de las explotaciones, o para mejorar la conectividad ecológica.

⁵⁷ Artículos 12 a 14 del Reglamento (UE) nº 1306/2013

⁵⁸ Artículo 15b del Reglamento (UE) nº 1305/2013

Servicios de asesoramiento para la biodiversidad

Algunos países, como es el caso de Suecia, Inglaterra, Francia, Alemania y Austria, ofrecen orientaciones específicas a los beneficiarios para las medidas más exigentes y complejas, generalmente por medio de un plan medioambiental preparado por un consultor que, tras visitar la explotación, determina el estado de sus elementos medioambientales (hábitats, balsas, suelos vulnerables, etc.). Este plan constituye una guía para acordar las opciones de gestión más apropiadas. Por ejemplo, en Suecia, Brandemburgo, Polonia y Francia es obligatorio elaborar planes de conservación de la naturaleza, caso por caso, para las submedidas referentes a la protección de la biodiversidad en zonas concretas (TCE, 2011, Comisión Europea, 2014).

En Austria los agricultores pueden solicitar medida combinadas de conservación de la naturaleza. Un asesor visita cada explotación, evalúa el área y acuerda con el propietario posibles obligaciones y requisitos. Estos asesores son contratados por los gobiernos de los nueve estados federales, que los financian con cargo al artículo 20f del PDR; están capacitados en conservación de la naturaleza, agronomía y comunicación. El coste del asesoramiento se ha estimado en el 2-3% del coste de las ayudas, lo que se considera sobradamente compensado por los beneficios ecológicos obtenidos y por el aumento de rendimiento agronómico de las explotaciones.

En algunas zonas Natura 2000 de Escocia (Reino Unido), por ejemplo en los humedales de Cairngorms, se ha puesto en marcha un sistema de asesoramiento técnico en el que participan colegiadamente una combinación de actores, incluyendo el Scottish Agricultural College, la Autoridad del Parque Nacional de Cairngorm, agentes agrícolas independientes y la Real Sociedad para la Protección de las Aves (RSPB). El objetivo es fomentar la colaboración entre conservacionistas, agricultores y administradores de tierras para aplicar el plan de gestión de la ZEC utilizando las ayudas agroambientales. A los propietarios se les ofrece asesoramiento muy específico sobre el terreno, así como formación, investigación y creación de redes.

El proyecto “Burren” (Irlanda) brinda a los agricultores asesoramiento sobre cómo maximizar los beneficios económicos y ambientales de su explotación. Sugieren activamente las acciones que en su opinión pueden dar los mejores resultados para la flora y la fauna silvestre. El equipo de asesoramiento cuenta con un asesor capacitado proporcionado por el Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre; y elabora un sencillo plan de apenas dos páginas que incluyen un mapa de los hábitats y otros elementos culturales y la lista de acciones propuestas, con el pago asociado a cada una.

7.7.2.6. M04 Inversiones en activos físicos (ARTÍCULO 17.D)

El Reglamento de la UE para el período de programación 2014-2020 mantiene, en líneas generales, los requisitos legales establecidos para el período de programación 2007-2013 respecto a la medida de ayuda a inversiones en activos físicos.

Durante el periodo 2007-2013, se destinaron a inversiones en infraestructura aproximadamente 13.000 millones de euros, lo que supone el 13,5 % de la financiación total del FEADER. Una vez incluida la cofinanciación nacional, el gasto público ascendió

a 19.000 millones de euros. Teniendo en cuenta las contribuciones de los propios beneficiarios, el volumen total de la inversión alcanzó casi los 29.000 millones de euros

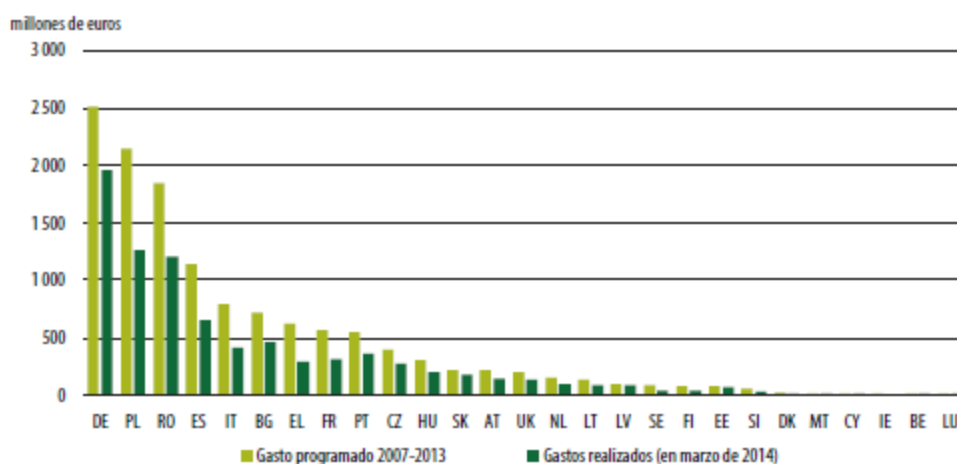


Figura 18. Fondos de la UE para las medidas de infraestructura 125, 321, 322 y 323 programados y gastados en el período de programación 2007-2013. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, 2015

Los Estados miembros han destinado más de 14.650 millones de euros a medidas de infraestructura en el período de programación 2014-2020. En España se han programado 4.278 M€, el 33% del total de gasto público en todos los PDR.

El gasto se concentró en carreteras rurales, sistemas de gestión de aguas e infraestructuras socioculturales (medidas 125, 321, 322, y 323). Estas ayudas no tienen un fin ambiental, por lo que no cabe evaluarla sino por sus efectos indirectos sobre la biodiversidad. El mejor efecto que cabía esperarse de esta medida sobre la biodiversidad era que no tuviera un efecto negativo sobre la biodiversidad.

El principal recursos financiero para la biodiversidad es la supresión de los subsidios que le afectan negativamente (OCDE, 2005); es por ello que la supresión de estos subsidios antes de 2020 es una de las principales metas de la Estrategia Europea para la biodiversidad⁵⁹. Pero las medidas de inversión no siempre contienen cláusulas de salvaguardia que eviten posibles efectos secundarios negativos sobre la biodiversidad. La mayoría de las veces se hace una mención innecesaria a la norma general. Estas medidas no debieran haberse aprobado sin la inclusión de dichas salvaguardas que definan umbrales o condicionantes a escala regional y local. Además, el TCE (2017)

⁵⁹ La estrategia de la UE sobre la biodiversidad incluye la acción (7a), que establece que “Para 2014, la Comisión creará, en colaboración con los Estados miembros, una metodología para evaluar el efecto de los programas, planes y proyectos sobre biodiversidad financiados por la UE”. La acción (17c) establece que “La Comisión colaborará con los Estados miembros y las partes interesadas más relevantes para generar las señales de mercado adecuadas para la conservación de la biodiversidad, trabajando para reformar y eliminar progresivamente las subvenciones perniciosas que conceden tanto la UE como los Estados miembros, y proporcionar incentivos positivos para la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible”.

constató que con frecuencia no se evaluaron adecuadamente los proyectos que afectaban a lugares Natura 2000, ya que no se analizaba el impacto en todas las especies y hábitats, no estaban suficientemente documentados o no eran llevadas a cabo por personal debidamente cualificado. En otros casos, esas salvaguardas existen, pero la falta de medidas de control sobre el terreno impide que se pueda evitar esos efectos secundarios negativos (TCE, 2014)

Buenas prácticas en la inclusión de salvaguardas, filtros ambientales y en la evaluación de afecciones sobre Natura 2000

El PDR de Lombardía (Italia) incluye cláusulas de salvaguardia con relación a la medida destinada a las inversiones para la modernización de las explotaciones agrícolas. Solo se permite la construcción de nuevos invernaderos para horticultura si se logra un ahorro de energía y agua. Las inversiones destinadas a ampliar la red de riego existente o a incrementar la superficie de riego se consideran no subvencionables. Sin embargo, la misma medida del PDR de España (Andalucía) no impidió que se produjeran ampliaciones de la superficie de riego o un incremento global del consumo de agua (TEC, 2014)

En Baviera, todas las adecuadas evaluaciones de los lugares Natura 2000 se registran en una base de datos centralizada accesible a las autoridades públicas. De este modo se facilita la identificación de proyectos con posibles efectos acumulativos. Los datos relativos a los lugares están a disposición de entidades privadas, como sociedades de ingeniería o arquitectos, si así lo solicitan.

Caso de estudio

El PDR de Castilla y León identifica de manera muy general el abandono de prácticas agrarias tradicionales y la intensificación agraria, como uno de los principales problemas para la biodiversidad. Sin embargo no se presenta información sobre cuáles son los sistemas y prácticas agrarias más ligados a la biodiversidad, ni donde se ubican, ni que extensión tienen, ni cuáles son los hábitats y especies asociados a ellos, ni cuáles son las tendencias de cada sistema. Las medidas de apoyo a la Concentración Parcelaria y al regadío en esta Comunidad son muy perjudiciales para las aves esteparias, que tienen en Castilla y León las principales poblaciones de España, junto con Aragón. Los datos anteriormente mencionados, hubieran sido necesarios para asegurar un apoyo suficiente a las actividades que favorecen a estas poblaciones silvestres y para incluir garantías que evitaran efectos negativos derivados de las ayudas a inversiones.

De forma análoga, las medidas de inversión y la mayoría de las medidas del subprograma para el olivar en Andalucía pueden incentivar la intensificación y expansión de este cultivo. Es posible que se produzca una mejora en la cobertura del suelo, pero sin beneficios significativos para la biodiversidad. En algunas zonas, puede incluso tener efectos negativos cuando la intensificación se produzca sobre olivos viejos o cuando se transformen cultivos de cereales de secano en nuevos olivares de gestión intensiva. Las condiciones de admisibilidad solo mencionan, de manera genérica y sin más precisión respecto de la norma general que, “se comprobará que el proyecto no afectará negativa y significativamente los objetivos de conservación de lugares Red Natura 2000”.

En una fiscalización efectuada en España, el Tribunal constató que se había aprobado un proyecto en el marco de la medida 125 (infraestructuras relacionadas con el desarrollo y la adaptación de la agricultura y de la silvicultura), pese a que los derechos de riego concedidos al beneficiario no bastaban para que el proyecto fuera económicamente viable y a que el consumo de agua del beneficiario fuera muy superior a lo autorizado, incumpliendo así dos criterios de subvencionabilidad de este tipo de proyectos. Este ejemplo refleja la ineficacia de los controles llevados a cabo para la aprobación de una solicitud de proyecto, y que no se garantizaran los requisitos de base que en principio deberían haber evitado los efectos secundarios negativos (TCE, 2014)

Si bien el objetivo prioritario de estas ayudas no es ambiental, no se fomentó la complementariedad⁶⁰, por ejemplo, utilizando diferentes fondos para otorgar prioridad a proyectos que tuvieran ventajas adicionales ambientales, como apoyar a las explotaciones extensivas en áreas de alto valor natural o estimular la economía verde o de bajo consumo de CO₂. En ocasiones incluso, las ayudas a inversiones suelen favorecer procesos de intensificación en zonas de la red Natura 2000, donde otras ayudas tratan de apoyar la extensificación y medidas agroambientales favorables para la biodiversidad con cuantías menos atractivas para los propietarios.

Buenas prácticas en la aplicación de ayudas a inversiones físicas

Las inversiones financiadas, aunque no tengan un objetivo ambiental, podrían tener al menos un efecto indirecto sobre la biodiversidad si ayudaran al mantenimiento de la actividad de las explotaciones extensivas que son necesarias para conservar los sistemas de alto valor natural en Natura 2000. En este sentido, algunos Estado miembros (Polonia, Rumanía e Italia) aplicaron criterios de selección para dar prioridad a los proyectos presentados en zonas con elevados índices de pobreza o situadas en zonas remotas, donde habitualmente se asientan los lugares Natura 2000.

A pesar de la importancia que el nuevo reglamento otorga a la combinación de medidas, y pese a los controles de la Comisión, los PDR 2014-2020 en España siguen sin incluir mecanismos para fomentar la complementariedad y las sinergias entre las medidas ambientales y el resto de medidas FEADER y fondos, con la consiguiente merma de eficiencia y alto coste de oportunidad.

Por otra parte, cabe analizar su coste de oportunidad, en la medida que alguna ayudas detraen recursos financieros que podrían haber sido utilizados en otras operaciones con mayores beneficios sociales, económicos y ambientales. Tal análisis no es objeto de este informe. Solo cabe recordar que el Tribunal de Cuentas Europeo concluyó (2015) que:

⁶⁰ Efecto multiplicador deliberado o sinergia entre dos o más fondos o medidas de un mismo fondo, aplicados a un territorio o ámbito de actuación concretos, por ejemplo una explotación o conjunto de explotaciones en una ZEC, con el propósito de obtener unos beneficios mayores y de satisfacer mejor las necesidades identificadas, que si se aplicara un solo fondo o ayuda aislada.

- las ayudas de esta medida no se destinaron sistemáticamente a los proyectos con mejor relación coste-eficacia y orientados a la consecución de los objetivos establecidos en el PDR
- no se aportaba información suficiente para demostrar el éxito o el fracaso de las medidas.
- los Estados miembros no intentaron reducir el riesgo de efecto de peso muerto⁶¹ con adecuados procesos de selección de los proyectos, comprobando, en caso necesario, antes de aprobar las solicitudes de ayuda, si el solicitante tenía suficiente capital o acceso a capital para financiar total o parcialmente el proyecto.

Inversiones no productivas (Sub-M 4.4)

Las ayudas a inversiones en activos físicos incluye *“las inversiones no productivas vinculadas a la realización de objetivos agroambientales y en materia de clima [...], 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”* (art. 17.d).

Esta medida podría por tanto ser una de las medidas más relevantes para la implementación de la Red Natura 2000. Y los porcentajes de ayuda pública son muy superiores a los de las inversiones productivas y a menudo suponen el 100 % del coste total de la inversión.

En el período de programación 2007-2013 se programó un gasto de aproximadamente 1.014 millones de euros, es decir, el 1,5 % de la financiación pública, pero solo se ejecutaron 860 millones de euros, dentro de la medida 216. Más del 80% del gasto se concentró en UK, Italia, Portugal y Dinamarca (TEC, 2015a)⁶².

El gasto programado en España para esta medida fue de 40 M€ (Andalucía, Baleares, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, La Rioja y Galicia), sin embargo se ejecutaron solo aproximadamente 10 millones de euros. El gasto en inversiones para favorecer a la biodiversidad fue absolutamente residual.

El total del dinero programado en 2014-2020 para medidas de inversión no productivas es de 213 M€; sólo el 5% del total de gasto público en inversiones y el 1,6% del gasto público total. Está programado en todas las CCAA salvo en Cantabria, Castilla y León, y Navarra. Hay que tener además en cuenta que este gasto se imputa al conjunto de la prioridad 4, sin que aparezca desglosado el dato correspondiente a inversiones favorables para la biodiversidad y en Natura 2000, que será muy inferior.

⁶¹ Por riesgo de efecto de peso muerto se entiende la probabilidad de que un beneficiario pudiera haber realizado la inversión de todos modos sin la subvención.

⁶² Según datos de la Red Rural Europea de Desarrollo Rural, el gasto programado no ejecutado ascendió al 34%.

http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/measure-information-sheets/C_Infosheet_216.pdf

Aunque la cifra de gasto previsto en inversiones no productivas favorables para la biodiversidad y para Natura 2000 apareciera desglosada, resultaría imposible evaluar el coste-eficacia de este gasto público ya que los programas no identifican indicadores de rendimiento y resultados, que permitan medir los efectos esperados sobre especies y hábitats concretos de las Directivas de Conservación. Durante el periodo anterior, los datos de seguimiento disponibles en las evaluaciones intermedias consultadas no ofrecen información relevante sobre resultados que permitan hacer un análisis de eficacia y eficiencia. Lo grave es que el problema persistirá durante el período de programación 2014-2020, ya que los nuevos PDR siguen sin haber corregido estas deficiencias que ya fueron detectadas por el TCE en 2015, antes de que se aprobaran los mismos.

Las ayudas a inversiones no productivas están pensadas para desempeñar una función complementaria. Las inversiones no productivas no generan una rentabilidad, unos ingresos ni un aumento de valor significativo para la explotación del beneficiario, pero pueden llegar a tener un impacto medioambiental positivo. Es muy difícil que un particular las solicite de no mediar la intervención eficaz de los servicios de asesoramiento, que en el caso de España no han sido muy activos en los relativo a promover la demanda de acciones favorables para la biodiversidad. Es también una medida muy adecuada para financiar inversiones para la conservación en terrenos públicos o gestionados por asociaciones dedicadas a la conservación, pero este enfoque no ha sido incentivado en España.

Las CCAA deberían concentrar los escasos fondos públicos que han asignado a los proyectos que respondan mejor a las necesidades regionales de Natura 2000. Sin embargo los PDR de 2007-2013 no incluyeron criterios de selección que den prioridad a los productores implicados en otras medidas agroambientales, preferentemente en Natura 2000, de manera que se contribuya a remunerar y reforzar el carácter de utilidad pública de las explotaciones en zonas Natura 2000 y en otras zonas de SAVN. Esta medida puede financiar operaciones muy diversas; para mejorar su eficacia debería dirigirse preferentemente a aquellas operaciones recogidas en planes de gestión de ZEC o ZEPA concretas.

Buenas prácticas en la aplicación de criterios de selección para inversiones no productivas

En Castilla-La Mancha y Andalucía se da prioridad a las operaciones que se lleven a cabo en Red Natura 2000 o en Sistemas de Alto Valor Natural, o en superficies incluidas total o parcialmente en el ámbito de los Planes de Recuperación y Conservación de especies amenazadas; y especialmente aquellas operaciones que están incluidas en dichos planes. También se da prioridad a las operaciones que persigan la conservación de las especies de flora o fauna protegidas, la restauración de hábitats de interés comunitario, la erradicación y control de especies exóticas invasoras, o la mejora del conocimiento sobre la conservación y protección de la biodiversidad.

UK gastó 21% del presupuesto de la UE en estas inversiones, y para acceder a dicha financiación se exigía que hubiera un compromiso en medidas agroambientales. Además, el compromiso en acometer inversiones no productivas que incrementara el carácter de

utilidad pública de la explotación, daba puntos para conseguir un contrato integrado de ayudas del PDR (*high-level stewardship*). Las autoridades nacionales identifican las explotaciones que podrían recibir financiación, para lo cual utilizan listas predefinidas de explotaciones clasificadas por orden de prioridad según su potencial de producir efectos ecológicos, tras lo cual inician un procedimiento de negociación con los posibles beneficiarios.

En Dinamarca puede ser beneficiario cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, incluidos los titulares o arrendatarios de tierras agrícolas, salvo en la submedida destinada a la adquisición de tierras para creación de humedales, donde el beneficiario es el Estado danés. Esto permite inversiones en terrenos públicos de alto valor ecológico y aquellas que son presentadas por asociaciones de Custodia del Territorio. En Apulia (Italia), a partir la condición de beneficiario de este tipo de ayudas se ha ampliado también a organismos públicos para este periodo de programación.

7.7.2.7. M08. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art. 21 a 26)

En general, las medidas forestales no se utilizan para mejorar la biodiversidad forestal o no están claramente relacionadas con la conservación de los tipos de hábitats y especies forestales de interés comunitario que se encuentran en un estado de conservación desfavorable y que han sido identificados en el MAP. La mayor parte de las ayudas se destinan a favorecer actividades productivas en bosques y plantaciones forestales. Esta distribución de fondos no se corresponde con los diagnósticos, en los que se describen la importancia de la biodiversidad forestal y se identifican problemas relativos a su conservación, que luego no traduce en un apoyo a operaciones destinadas a atender a las necesidades constatadas. Este déficit de financiación de las políticas de conservación de los bosques en España es especialmente significativa teniendo en cuenta que el 48% de Natura 2000 está cubierto por bosques, fruticedas y matorrales; y que el 87% de estos hábitats se encuentran en un estado de conservación desfavorable en al menos una de las biorregiones en las que está presente, según el informe del artículo 17 de la Directiva de Hábitat (el 100% si consideramos solo los bosques).

Un análisis de operaciones financiadas durante el periodo 2007-2013 dentro de las medidas 225 (ayudas a favor del medio forestal) y 227 (inversiones forestales no productivas), permite observar que tienen escasa o nula incidencia sobre la biodiversidad forestal, a pesar de proponerse explícitamente por sus supuestos efectos favorables sobre la misma.

Las submedidas forestales del FEADER para 2014-2020 son:

- M08.1 (ART. 22) Reforestación y creación de superficies forestales
- M08.2 (ART. 23) Implantación de sistemas agroforestales
- M08.3 (ART. 24) Prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes

- M08.4 (ART. 25) Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales
- M08.5 (ART. 26) Inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales

Las ayudas cubren las medidas que se han venido financiando anteriormente de reforestación de las tierras agrícolas, creación de bosques, prevención y reparación de daños por incendios forestales y desastres naturales; y mejoras productivas de los bosques.

Incluyen explícitamente el apoyo al establecimiento de sistemas agroforestales y también la prestación de servicios ecosistémicos y/o servicios que realzan el carácter de utilidad pública de los bosques y tierras boscosas (artículo 25), además de inversiones realizadas por el potencial de mitigación del cambio climático de los ecosistemas, sin excluir los beneficios económicos a largo plazo.

Tienen una cofinanciación de hasta el 80%; pudiendo acceder a estas ayudas los propietarios de tierras privadas y los arrendatarios, los municipios y sus asociaciones, para cubrir los costos de establecimiento y la prima anual por hectárea por mantenimiento, incluyendo las limpiezas tempranas y tardías, por un período máximo de 10 años (artículo 23). La ayuda tiene un límite de 200 € por hectárea y año, para llevar a cabo operaciones que impliquen uno o más compromisos agroforestales.

El uso inadecuado de los “fondos ambientales” de las medidas forestales podría reducirse con una definición adecuada del concepto “bosque”. La letra r del artículo 2.1 mantiene la definición "bosque" como una zona de tierra de una extensión superior a 0,5 hectáreas, con árboles de más de 5 metros de altura y una cubierta de copas de más de un 10 %, o árboles que puedan alcanzar tales valores in situ, sin incluir la tierra que se destine predominantemente a uso agrícola o urbano. Esta definición no responde a la concepción epistemológica de la Ecología. No obstante, el artículo 2.2 faculta a los Estados miembros o regiones a aplicar otra definición de "bosque" a efectos del programa de desarrollo rural. El Marco Nacional establece como condición de admisibilidad para la medida M8.1 para la reforestación/creación de superficies forestales, que se apliquen zonas forestales y bosques. Pero curiosamente, la norma principal para la regulación de nuestros ecosistemas forestales, la Ley 43/2003 de Montes, de 21 de noviembre, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de Abril no define lo que es un bosque. Por lo que la medida se aplicará en todas las superficies que el artículo 5 de esta ley define como “monte”, es decir, “todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas”. Esta tampoco parece ser la definición más adecuada de “bosque” desde una perspectiva de conservación de la biodiversidad. Una definición más adecuada, o en su defecto, la mención expresa a los hábitats forestales del anexo I de la Directiva de Hábitat y a sus hábitats subseriales, como objetivo de las medidas silvícolas de conservación, cuando sean compatibles con lo que establezcan los instrumentos de gestión, facilitarían una aplicación de esta medida más acorde con sus objetivos.

Aunque el Marco Nacional dice que “en el caso de espacios incluidos en Red Natura 2000, sólo podrán realizarse repoblaciones compatibles con los objetivos de conservación de la Directiva 92/43/CEE y Directiva 2009/147/CE. (p.93)”, los planes de gestión o instrumentos de gestión equivalentes, no siempre definen cuáles son esos objetivos en cada lugar y en las diferentes áreas del mismo.

7.7.2.8. M10. AGROAMBIENTE Y CLIMA (ART. 28)

Los compromisos agroambientales y climáticos son voluntarios, suponen pagos suplementarios proporcionales a compromisos que van más allá de la condicionalidad y de las obligaciones para el cobro del pago verde. Cuando la condicionalidad, las ayudas Natura 2000 y las medidas agroambientales se aplican a los mismos aspectos, por ejemplo al mantenimiento de elementos estructurales, hay que garantizar que el nivel de obligaciones agroambientales, y por consiguiente sus efectos, van más allá de los establecidos para la condicionalidad, el pago verde y las ayudas Natura 2000.

Dado el carácter voluntario por el que se ha optado en la gestión de la Red Natura 2000, esta medida es la que tiene más potencial para apoyar directamente el desarrollo de la Red. En el conjunto de la UE-27, el presupuesto para medidas agroambientales durante el periodo 2007-2013 fue de 20.300 millones de euros, unos 2.900 M€ al año (Comisión Europea, 2009).

Mientras que el porcentaje medio de dedicación de los programas de desarrollo rural en la UE-27 a medidas agroambientales fue en dicho periodo del 24,29%, en España fue del 12,98% (Keenleyside, 2014). La cifra puede parecer elevada, pero representó apenas el 3,7% de las ayudas de la PAC en 2012 (FEGA, 2013). El patrón de los gastos agroambientales mostró que la correlación entre los gastos agroambientales y la aplicación en las tierras agrícolas de alto valor natural es bastante débil en España, cuyo gasto en medidas agroambientales está muy por debajo de la media europea.

Durante 2007-2013, las ayudas agroambientales afectaron a 46,9 millones de hectáreas; que son más del 25 % de la SAU de la UE-27. En España el 20% de la SAU estuvo acogida a alguna medida agroambiental; si bien no existe el dato desglosado para las medidas que son significativamente relevantes para la biodiversidad en Natura 2000. Con frecuencia se utiliza este indicador como un indicador de resultado o rendimiento, como si el hecho de estar bajo algún contrato ambiental significase necesariamente que está sometido a una gestión adecuada (TCE, 2011).

En cualquier caso, el gasto en agroambientales es alto. En el conjunto de la UE alcanzaría el 47% de las necesidades financieras de Natura 2000 estimadas por la Comisión⁶³. Pero existe un serio déficit de eficacia y eficiencia en el programa agroambiental europeo y español (Kleinjn et al., 2003 y 2006; Hampicke U., 2013).

En primer lugar, cabe indicar que si bien el menú de medidas agroambientales es muy amplio, los informes de evaluación no aportan información desagregada de aquellas

⁶³ Bien es cierto que como se ha comentado en otros apartados de este informe esta cifra de gasto necesario en red Natura se considera una infravaloración

que son específicas para los Sistemas de Alto Valor Natural (SAVN) o para la biodiversidad en la Red Natura 2000. De hecho, debido a las limitaciones en los procedimientos de rendición de cuentas del gasto real en el FEADER, resulta difícil distinguir las ayudas que tienen un efecto favorable significativo en Natura 2000 dentro del paquete de las medidas medioambientales (COMISIÓN EUROPEA, 2016b; TEC, 2017). Además, el porcentaje de ejecución de las medidas de mayor impacto favorable para la biodiversidad es habitualmente bajo en todas las CCAA, por lo que el presupuesto ejecutado es muy inferior al previsto, por lo que el análisis puede diferir notablemente según utilicemos el presupuesto programado o el ejecutado.

Al carecer de indicadores de rendimiento consistentes, tampoco es posible cuantificar los efectos que estas medidas han tenido sobre la biodiversidad más allá de valoraciones ambiguas no razonadas. De hecho, el Tribunal de Cuentas Europeo (TEC, 2011) ya indicó que se dispone de información muy escasa sobre los beneficios medioambientales de las ayudas agroambientales, observó que las cuantías no respondían a costes reales al no tener en cuenta circunstancias regionales y locales, constató que la mayor parte de los gastos correspondían a submedidas horizontales sin que mediaran procedimientos de selección adecuados, y reconoció que no estaban suficientemente fundadas en hechos ni focalizadas a resolver problemas concretos del medio ambiente previamente identificados. Por todo ello, recomendó, entre otras cosas, que los programas agroambientales fueran objeto de una orientación más precisa, y que se incrementara el porcentaje de medidas con una contribución mayor sobre la biodiversidad. Un análisis comparado de los PDR del periodo anterior y del actual, indica que en España se ha seguido el camino contrario, suprimiéndose algunas medidas con el argumento de que los resultados eran difícilmente medibles.

Pero dentro del amplio menú de agroambientales durante el periodo anterior, es muy cuestionable el interés que la mayoría de ellas tiene para la biodiversidad⁶⁴. Algunas medidas dieron prioridad a actuaciones realizadas en la Red Natura 2000, pero sin establecer las garantías necesarias para que fueran compatibles con los objetivos de conservación o restauración de los tipos de hábitat o las especies de interés comunitario, establecidos en planes de gestión de las ZEC. Parece por tanto evidente que debe mejorarse la calidad de las evaluaciones ambientales que se hacen de los Programas de Desarrollo Rural y de sus resultados, en lo relativo a su incidencia sobre la biodiversidad y sobre Natura 2000. El diseño de medidas agroambientales eficaces requiere datos ecológicos consistentes y actualizados, (por ejemplo, inventarios, mapas de hábitat y atlas de especies), por lo que es necesario llevar a cabo estudios y recopilar y cartografiar los datos (Comisión Europea, 2014). Estas acciones pueden ser costosas pero pueden ser financiadas por el FEADER en virtud del artículo 20f del Reglamento; opción que ha sido escasamente utilizada en España.

⁶⁴ Algunos expertos distinguen medidas agroambientales “dark green” para identificar aquellas que están dirigidas a favorecer especies y hábitats específicos de las Directivas de Conservación, y a resolver un problema concreto que afecta a estas especies y hábitats, o a sus requerimientos ecológicos claramente identificados. En España solo un escaso porcentaje de gasto agroambiental cumple estas condiciones, y se centran en el apoyo a sistemas esteparios y a sus especies de fauna asociadas, al mantenimiento de dehesas y pastos de montaña, y al manejo de prados de siega.

El cálculo de la prima agroambiental se basa en enfoques de oferta y no de demanda. Cuando se cambia la gestión agraria para mejorar la provisión de bienes ambientales, el propietario de los terrenos recibe como compensación el coste adicional y el lucro cesante medio que le supone dichos cambios. El pago es homogéneo independientemente del nivel de provisión de bienes ambientales o del coste en cada caso. En muchos casos los programas agroambientales no permiten alcanzar la renta de referencia y no consiguen interesar a los propietarios de las zonas más relevantes para la Red Natura 2000.

A pesar de que los criterios para el establecimiento de la cuantía de las ayudas son comunes, existen notables diferencias entre las cuantías que establecen los distintos Estados miembros para una misma medida. Estas diferencias no parecen responder ni a las diferencias de renta per cápita entre países, ni a condiciones locales que justifiquen un rango tan variable de costes marginales, pérdidas de ingresos o sobrecostes. Las cuantías que se establecen en España para las medidas más relevantes para la biodiversidad son habitualmente más bajas que las cuantías que otros países determinan para esas mismas ayudas (Tucker, 2013).

Con frecuencia las premisas de cálculo son incompletas, no están actualizadas o son estimaciones promedio que no responden a las condiciones reales locales, hecho que ya fue constatado por el Tribunal Europeo de Cuentas en su informe de 2011 sobre las medidas agroambientales. Como consecuencia, las cuantías de algunas ayudas son inferiores a los costes adicionales y a las pérdidas de ingresos, y en consecuencia, no son solicitadas por los agricultores.

Por otra parte, todas las CCAA indican en sus programas de desarrollo rural, que la aplicación de las políticas agroambientales en los espacios Natura 2000 es prioritaria, pero no es posible obtener información desagregada del nivel de gasto real en esas zonas. Las medidas agroambientales tampoco se corresponden con los problemas y necesidades identificados en el MAP ni en los planes de gestión aprobados para las ZEC.

El gasto previsto en ayudas agroambientales para 2014-2020 en la UE es de 25.000 M€, el 16,54% del FEADER⁶⁵. En España, es aproximadamente de 1.372 M€. Las CCAA destinarán al programa agroclimático de media el 10,5% de los fondos de los PDR, muy por debajo de la media de la UE⁶⁶. También la media de pago por hectárea es muy inferior en España a la media en la UE.

⁶⁵ European Commission: "EU agriculture spending focused on results September 2015"
http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/pdf/cap-spending-09-2015_en.pdf

⁶⁶ Fuente: DG. Agri. Mayo de 2014

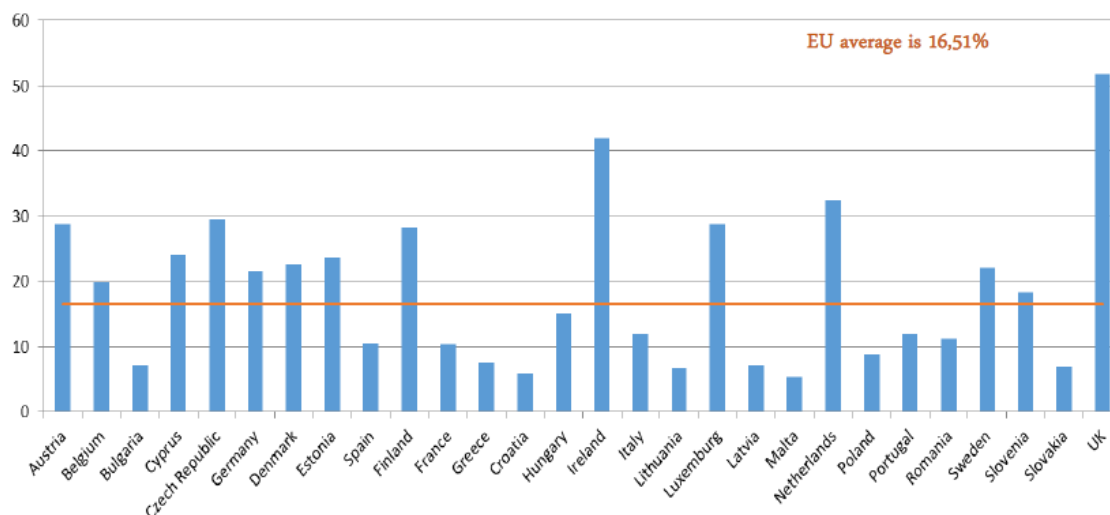


Figura 19. Porcentaje de FEADER desinado a Medidas Agroambientales en la UE, por Estados Miembros: Fuente: Comisión Europea

En Andalucía, por ejemplo, algunas fuentes indican que se ha recortado en un 35% el presupuesto en agroambientales respecto del programa anterior; y en Castilla y León un 12%. El descenso se ha concentrado precisamente en las medidas de mayor impacto para la biodiversidad que pasan de recibir el 85% del presupuesto agroambiental en 2007-13 a solo el 35% en 2014-2020. Las medidas agroambientales que concentran más presupuesto son las que tendrán un efecto positivo menos relevante sobre la biodiversidad. Menos del 20% del presupuesto agroambiental se destinará a medidas dirigidas directamente a especies o hábitats naturales. En Andalucía, por ejemplo, el 65% del presupuesto de agroambientales se destinará a "sistemas sostenibles y gestión integrada de las plagas", que en realidad apoyan cultivos como la remolacha azucarera, el algodón, la horticultura, los cereales irrigados y las aceitunas. El indicador en esta Comunidad de tierras cubiertas por contratos voluntarios para la protección de la biodiversidad alcanza el 15,3%, pero aquellas que aplicarán alguna medida realmente relevante para la biodiversidad no llegarán al 2%. En Castilla y León, el indicador llega al 22,6 % de la SAU; pero solo el 15% tendrán medidas con un efecto significativo. Dada la disparidad de datos, según la fuente y el criterio de quienes lo evalúan, es evidente que se necesitan mejores indicadores de impacto y una mayor calidad en las evaluaciones de los programas, con participación de técnicos cualificados en biodiversidad⁶⁷.

La mayor parte de las autonomías que incluyen medidas específicas para la biodiversidad son para el apoyo a los sistemas de pastoreo extensivo, mantenimiento de prados, dehesas, estepas de cereales relevantes para las aves silvestres, diversificación de cultivos y creación de zonas de refugio. Pero en primer lugar, no abarcan a todas las especies y hábitats propios de sistemas que se encuentran en un estado desfavorable de conservación.

⁶⁷ THE HIDDEN TRUTH. Spain: "Andalucía" and "Castilla y León". Environmental impact of new Rural Development Programmes 2014-2020

Y en segundo lugar, ninguna CCAA ha realizado una evaluación en profundidad de la eficacia y eficiencia de las medidas. Existen en la mayoría de los casos evidencias y conocimientos científicos claros de los requerimientos ecológicos y de medidas de gestión que favorecen a las especies y a los hábitats, pero las medidas adolecen o bien de defectos de diseño en sus aspectos ecológicos, o bien de defectos en su diseño administrativo, lo que las hace poco efectivas. Es imprescindible la participación de expertos y gestores de la red Natura 2000 en el diseño, seguimiento, control y evaluación de las medidas. Estos deberían mejorar su formación para ser capaces de proporcionar a los gestores del programa desarrollos completos de las medidas, adecuados en forma y fondo con los requerimientos de los PDR.

Caso de estudio: programa para aves esteparias en Castilla y León

Algunas especies amenazadas esteparias están mejorando. Es el caso de la avutarda, en cuya población se observa una tendencia positiva en los últimos años a la que probablemente no es ajeno el programa agroambiental del periodo anterior. Es por ello que resulta incomprensible que para el presente periodo se haya reducido notablemente la financiación de esta medida. Ello unido al hecho de que Castilla y León no ha puesto en marcha la medida de Pagos en Natura 2000, hace temer que la tendencia se invierta, ya que es improbable que los agricultores sigan aplicando las medidas voluntarias sin el cobro compensatorio.

En un principio los pagos ofrecieron una cuantía de ayudas suficiente para que el plan resultara atractivo a los agricultores; en 2000, los acuerdos de gestión cubrían el 60% de la SAU de la Zona de Especial Protección de Castro Verde. Posteriormente los pagos se redujeron en un 20%, mientras que los requisitos del programa se mantuvieron. Como resultado, algunos agricultores perdieron interés en la medida y decidieron no renovar sus contratos cuando expiraron después de los primeros cinco años. La SAU bajo esta medida pasó a cubrir sólo el 30% de la ZEPA (ORBICON et al., 2009).

El modelo clásico de pago agroambiental por medidas proporciona incentivos financieros a los agricultores que adoptan prácticas de gestión predefinidas, aunque estas no tengan éxito. Además, no existen evidencias de que los pagos por medidas consigan cambios permanentes en la manera en que los agricultores gestionan sus tierras (Schenk A., 2007). La Comisión y el Tribunal Europeo de Cuentas reconoce que “las medidas orientadas a los resultados⁶⁸ son potencialmente más eficaces, aunque requieren “una exhaustiva preparación que consiste principalmente en adquirir conocimientos ecológicos, desarrollar la capacidad administrativa, y definir indicadores de seguimiento para garantizar su control a un coste razonable” Estos

⁶⁸ <http://www.ieep.eu/publications/2015/06/results-based-agri-environment-schemes-new-report-and-guidance-handbook-available>

http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/search/index_en.htm

<http://www.umweltbuero-klagenfurt.at/merit/reports/Final%20Report%20-%20policy-handbook.pdf>

programas, se aplican ya en nueve Estados miembros⁶⁹. La mayor parte están dirigidos a la conservación de hábitats naturales; pero también los hay para especies, como el programa para lince y glotón en Suecia, o para el águila real en Finlandia. En el País Vasco se realizó en 2009 (García et al., 2009) una modelización para la aplicación de este sistema de pagos para setos, prados de siega y robledales; y aunque la conclusión fue que el sistema era entre un 12 y un 21% más eficiente que el modelo de pagos homogéneos por medidas, no se ha llegado aplicar nunca. En Andalucía se aplica para un programa de prevención de incendios (RAPCA)

Pagos por resultados

La medida para la conservación de prados de siega se ha implementado en Francia, Alemania, Austria, Italia, Holanda, Suiza y Eslovenia, mediante el sistema de pago por resultados. Habitualmente proponen tres categorías de calidad de los prados, cada una de las cuales tiene asignada una cuantía de ayudas, que en Alemania, por ejemplo, oscila entre 176 €/ha hasta 361 €/ha dependiendo de los resultados obtenidos.

En el caso de Francia, la medida se ha aplicado fundamentalmente en Parques Naturales y zonas Natura 2000 donde se venían aplicando Contratos Territoriales. Allí, la cuantía no solo considera la cantidad y la calidad del bien público que genera el agricultor con su actividad privada, en este caso los prados de siega, sino también el coste marginal de generarlo. Este coste se calcula en función del “coste de oportunidad”, es decir, del riesgo de desaparición de los prados por abandono o intensificación teniendo en cuenta las condiciones locales. Es por ello que las ayudas son mayores en las zonas altamente productivas que en las zonas marginales (Stolz, M., 2015)

En el País Vasco se modelizó un sistema de pagos por resultados para el mantenimiento de prados, setos naturales y robledales. Este modelo incluía la posibilidad de realizar subastas, como método para revelar el coste marginal de alcanzar resultados concretos, y asignar créditos transferibles de biodiversidad por el mantenimiento o generación de estos activos naturales, en la línea de lo que propone el Convenio de la Biodiversidad y la Estrategia Europea de la Biodiversidad. Esta propuesta no llegó a ponerse en marcha. Muy al contrario, en 2007-2013 había una ayuda para el mantenimiento de prados de siega, que según los planes de gestión de Natura 2000 aprobados en esta Comunidad es uno de los hábitats más amenazados y en peor estado de conservación. Sin embargo, la medida se ha suprimido del programa actual por entender los servicios técnicos responsables que, a diferencia de lo que ocurre en los países antes mencionados, no era posible encontrar indicadores adecuados de rendimiento.

Indicadores de resultado y rendimiento en programas de pago por resultados

Numerosos programas agroambientales de pago por resultados incluyen indicadores de éxito de fácil obtención e implican a los propios agricultores en el seguimiento.

En Inglaterra, los acuerdos con los agricultores incluyen medidas combinadas adaptadas a las condiciones locales, con «indicadores de éxito». Su finalidad es que el gestor de las tierras y el asesor del organismo público, que tiene formación específica en conservación

⁶⁹ Irlanda, Países Bajos, Alemania, Austria, Finlandia, Reino Unido, Suecia, y Francia.

de la biodiversidad, puedan controlar conjuntamente si se han obtenido los efectos sobre la biodiversidad en la cantidad y calidad prevista. Estos indicadores, que se establecen para cada explotación agrícola y para cada medida incluida en el acuerdo, proporcionan elementos fechados, específicos y cuantificados, a partir de los cuales es posible mejorar los resultados ajustando las prescripciones de gestión (gestión adaptativa por resultados).

En Austria más de 600 agricultores participan en el seguimiento específico de la biodiversidad en sus parcelas contratadas. Los agricultores cobran una ayuda específica complementaria por participar en el programa de seguimiento. Más allá de los datos científicos obtenidos, los gestores del PDR valoran la capacidad de educación ambiental y concienciación del programa de seguimiento, y constatan el orgullo y satisfacción de los agricultores por contribuir al mantenimiento del patrimonio natural.

Francia aplica una submedida dedicada a la protección de las aguas, que está adaptada a zonas geográficas específicas. Las explotaciones agrícolas ubicadas en estas zonas son diagnosticadas por un consultor. A partir de ahí se formulan medidas concretas que deben aplicar los agricultores. Cada explotación tiene un plan de seguimiento y se realizan controles de elementos contaminantes específicos en el agua por medio de un análisis químico. El plan de seguimiento especifica el número y la frecuencia de los análisis, los ríos afectados y los organismos responsables. Estas disposiciones permiten realizar una evaluación precisa de los efectos de la submedida (TCE, 2011).

Finalmente, hay que indicar que la mayor parte de las medidas agroambientales favorables para la biodiversidad solo son eficaces si se adoptan de forma colectiva, y con frecuencia, si se adoptan también de manera complementaria con otras medidas. Sin embargo, no se han aplicado más que excepcionalmente criterios de selección que favorezcan la aplicación colectiva y combinada de estas medidas, dando prioridad a las que se establecen en los planes de gestión de cada ZEC. Tampoco se han definido los umbrales mínimos de participación para conseguir los objetivos propuestos en cada medida. Por lo tanto, es imposible cuantificar el presupuesto que habría que asignar de manera motivada a cada medida para alcanzar los objetivos previstos en función de necesidades concretas previamente identificadas.

Las CCAA tampoco suelen incluir criterios y requisitos de subvencionalidad que permitan seleccionar aquellas solicitudes que proporcionen mayores beneficios para la Red Natura 2000, lo que resta eficiencia a las ayudas.

7.7.2.9. M12. Ayudas Natura 2000 (art. 30)

Son ayudas por hectárea de superficie agrícola o forestal, con el fin de compensar por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos que hayan experimentado como consecuencia de la aplicación de las Directivas de Aves y Hábitats. Esta ayuda solamente se concede para compensar las desventajas y restricciones derivadas de requisitos obligatorios que sean más estrictos que los de la condicionalidad y los del pago verde, y que se indiquen en planes de gestión para Natura 2000 u otros instrumentos equivalentes.

Las medidas de conservación de los lugares Natura 2000 son, por lo general, una combinación de obligaciones y medidas voluntarias. La elección de enfoque que se

adopte en los planes de gestión tiene repercusiones importantes sobre los instrumentos que pueden utilizarse para la financiación. En 2007-2013 la ayuda en virtud de las medidas 213 (Ayudas Natura 2000) y 224 (Ayudas Natura 2000 en favor del medio forestal) solo podría concederse para los requisitos obligatorios definidos en los planes de gestión o instrumentos equivalentes. Esto supuso dos problemas. El primero fue meramente coyuntural: la mayoría de las CCAA no habían aprobado planes o instrumentos de gestión en muchos lugares Natura 2000, lo que imposibilitó el uso de estas ayudas en estos dichos lugares.

El segundo radica en que la mayoría de las CCAA ha optado por gestionar los lugares Natura 2000 a través del enfoque voluntario, con la confianza de que las medidas que más se adecúan a este enfoque, como es el caso de las medidas agroambientales, sean suficientes para incentivar las medidas de conservación necesarias para alcanzar un estado favorable de conservación de los hábitats y de las especies motivo de designación de cada lugar. Al no haberse realizado seguimientos sistemáticos de resultados, no se ha presentado el escenario, nada improbable, de cómo reorientar la gestión en el caso de que las actuales medidas voluntarias no sean lo suficientemente atractivas o efectivas.

En cualquier caso, la medida de Ayudas a Natura 2000 ha sido bastante irrelevante hasta la fecha en toda la UE. En 2007-2013 se programó en UE-27 dentro de la medida 213, un gasto de 912,5 M€, de los cuales 583,2 M€ eran fondos del FEADER. Solo se ejecutó el 33% de este presupuesto⁷⁰. Y solo 13 Estados miembros, entre ellos España, adoptaron esta medida.

En España la medida solo se programó en Asturias (6,5 M€), Navarra (1,3 M€) y Madrid (6,6 M€), con un total de 14,4 M€. En Madrid no se llegó a poner en marcha; en Navarra se ejecutó el 58%; y no se dispone de datos de aplicación en Asturias. El número de explotaciones que recibieron esta ayuda fue de 1.611, y la superficie afectada fueron 77.117 Ha, el 0,56% del total en Natura 2000⁷¹.

Para la medida 224, relativa a los terrenos forestales de Natura 2000 en el conjunto de la UE-27 se programaron 98 M€, de los cuales 75 M€ eran del FEADER. A finales de 2013 sólo se había ejecutado el 50%. Solo se aplicó en 10 EM. En España no se aplicaron ayudas Natura 2000 en terrenos forestales.

Para el periodo 2014-2020, en el caso de las limitaciones resultantes de la aplicación de la Directiva Marco del Agua, se indica que los requisitos deberán ser conformes con los programas de medidas previstos en los planes hidrológicos de demarcación. En el caso de los requisitos derivados de las Directivas de Hábitats y Aves no se indica que estos requisitos deban haberse indicado expresamente en los planes de designación de las ZEC ya que la Directiva no obliga a elaborar estos planes. Sin embargo, para el caso español, el Marco Nacional establece una clara vinculación entre los instrumentos de gestión y esta medida al determinar que una vez elaborados los respectivos planes de gestión de las zonas Natura 2000, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de su estrategia, podrán considerar la conveniencia de introducir dentro de sus Programas

⁷⁰ Programmed expenditures 2007-2013: RDP budget allocation following Health Check revision (December 2013); and Expenditures 2007-2013: DG AGRI

⁷¹ MAP e Informe de síntesis del seguimiento estratégico nacional, septiembre de 2014.

de Desarrollo Rural esta medida para “Pagos al amparo de Natura 2000”. La aplicación de la medida para la conservación de la Red Natura 2000 ha quedado, por tanto, bajo la decisión de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo solo 4 CCAA la implantan y con unas cantidades irrelevantes: Aragón 560.000 € (0,6%); Castilla-La Mancha 24.166.667 € (1,63%); Navarra 3.605.000 € (1,13%); y Murcia: 1 millón de € (0,29%)⁷². Este hecho no deja de ser llamativo siendo que una de las principales quejas del sector primario hacia Natura 2000 se ha centrado en las supuestas restricciones que genera dicha red sobre usos consolidados del suelo; restricciones que no parecen confirmarse en los planes de gestión que se están aprobando.

El Marco Nacional indica que, con el fin de contribuir al mantenimiento de la Red Natura 2000, los Programas de Desarrollo Rural que no incluyan entre sus medidas las ayudas “Natura 2000”, previstas en el artículo 30 del Reglamento (CE) nº 1305/2013, podrán considerar, el que las explotaciones estén ubicadas en zonas Natura 2000 como uno de los criterios de prioridad en la concesión de ayudas agroambientales que sean coherentes con los objetivos de conservación de los hábitats y especies.

Dado que todas las CCAA han aprobado un número alto de planes de gestión, hubiera sido deseable que esta medida se habilitara en todos los programas autonómicos, y que los PDR y las posteriores órdenes de desarrollo indicaran que las operaciones financiadas deben ser conformes con dichos planes. Ello facilitaría notablemente la aplicación de estas ayudas. No obstante, la calidad de muchos de los planes aprobados, no indican con claridad requisitos obligatorios que sean más estrictos que los de la condicionalidad y los del pago verde.

El nuevo reglamento permite ampliar el ámbito de aplicación de la medida de compensación Natura 2000 a las tierras agrícolas y/o forestales que estando fuera de la Red contribuyan a mejorar la conectividad del hábitat si se aplican restricciones medioambientales (artículo 10 de la Directiva sobre los hábitats).

A pesar de ser la única medida específica para Natura 2000 en el PDR, el impacto de esta medida es absolutamente irrelevante, y va a seguir siéndolo durante el próximo periodo de programación.

7.7.2.10. M13. Ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (art. 31)

Los pagos para las zonas de montaña y otras zonas con limitaciones naturales pretenden compensar los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de esas limitaciones. Según el reglamento, los pagos a los agricultores de zonas de montaña o de otras zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas deben contribuir, mediante el fomento del uso continuado de las tierras agrícolas, a la conservación del medio rural y a la salvaguardia y a la promoción de

⁷² Los datos son globales y no desglosan la cantidad asignada a medidas Natura 2000 y medidas en virtud de la Directiva Marco del Agua.

métodos sostenibles de explotación. Sin embargo, y lamentablemente, el artículo 49.2. del Reglamento (CE) 1307/2013 establece que no es obligatorio establecer criterios de selección en la medida de indemnización compensatoria en las zonas de montaña y otras zonas con limitaciones naturales, perdiendo así la oportunidad de hacer explícitos criterios que contribuyan a la conservación del medio rural y a la salvaguardia y a la promoción de métodos sostenibles de explotación, tal como indica el reglamento 1305/2013.

En España, que se caracteriza por aplicar solo aquellos criterios relativos a la conservación de la biodiversidad que son estrictamente obligatorios, los criterios de admisibilidad aplicables a nivel de explotación, no requieren compromisos ambientales adicionales de los agricultores. Por lo que esta ayuda ha podido tener un efecto positivo, neutro o incluso negativo sobre la Red Natura 2000, ya que también la perciben las explotaciones que aplican modelos de explotación contrarios a las condiciones locales que se deberían promover en algunos lugares de la Red. Dado que la medida no está diseñada para favorecer a las explotaciones agropecuarias cuya actividad tenga efectos positivos significativos sobre la red Natura 2000 ni sobre la biodiversidad, algunos EM la han sustituido por sistemas agroambientales más específicos, por ejemplo, Inglaterra y Gales.

El otro factor que determina si estas ayudas ayudaron a mantener a estas explotaciones agrarias con SAVN es la cuantía recibida. En 2012, el total de todas las ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña en España superaron los 70,3 millones de euros del gasto público total (incluyendo por tanto la cofinanciación de la administración pública española que alcanzó los 31,5 millones de euros), representando casi el 1 por ciento de las ayudas de la PAC en España en dicho año (FEGA, 2013). El porcentaje medio de dedicación del FEADER en la UE al apoyo a áreas desfavorecidas fue entre 2007-2013 del 14,7%, frente al 0,4% en España. Y ello a pesar de que España es uno de los países con mayor superficie y porcentajes de áreas desfavorecidas respecto al total de superficie agraria útil (SAU) de todos los Estados miembros de la UE. No obstante, los criterios empleados para seleccionar las áreas menos favorecidas son poco específicos, por lo que la superficie designada como tal en España es muy extensa (el 81,7% de la SAU estaba considerada como área desfavorecida en 2007-2013⁷³).

Como consecuencia de lo expuesto, el pago por hectárea en España es muy bajo (EEA, 2009). En el anterior periodo financiero para 2007-2013, la cuantía de esta ayuda en España se mantuvo lejos de los 200 euros/ha máximos permitidos por el reglamento comunitario. En la CAPV, por ejemplo, que es una de las Comunidades Autónomas donde fue mayor, se pagó de media 88,4 ha. por explotación en zona desfavorecida de montaña, variable según baremo⁷⁴. En Navarra, la ayuda media en zonas de montaña fue de 45 €/ha. y en zonas distintas a las de montaña de 34,5 €/ha. Ya en el periodo 2000-2007, el informe de Evaluación intermedia de España⁷⁵ había concluido que la

⁷³ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2016/indicator-table_en.pdf

⁷⁴ Informe intermedio de evaluación del PDR vasco (2009)

⁷⁵ Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos U.P.M. y Sociedad de Estudios Saborá, 2003. Evaluación Intermedia de La medida de Indemnización Compensatoria en determinadas Zonas Desfavorecidas (Periodo 2000/2003).

medida no tenía ningún efecto sobre las decisiones de los agricultores en el mantenimiento de su actividad en zonas desfavorecidas ni sobre el estado de conservación de los valores naturales de estas zonas. Sin embargo, en contra de lo que indican los resultados, los programas de desarrollo rural españoles insisten en indicar erróneamente que es una medida “eficaz para evitar el abandono”. Quizá pudiera serlo con otro diseño, pero no en las condiciones actuales.

En este nuevo periodo, los EM deben realizar una nueva designación de las zonas que tienen limitaciones naturales, mediante criterios biofísicos respaldados por pruebas científicas sólidas⁷⁶ antes de 2018. España todavía no ha concluido este trabajo⁷⁷, lo que en otras circunstancias, donde la biodiversidad fuera tenida en consideración, abriría una ventana de oportunidad.

En 2014-2020 España destinará el 8,2% del FEADER al pago de esta ayuda, quedando todavía muy lejos de la media europea.

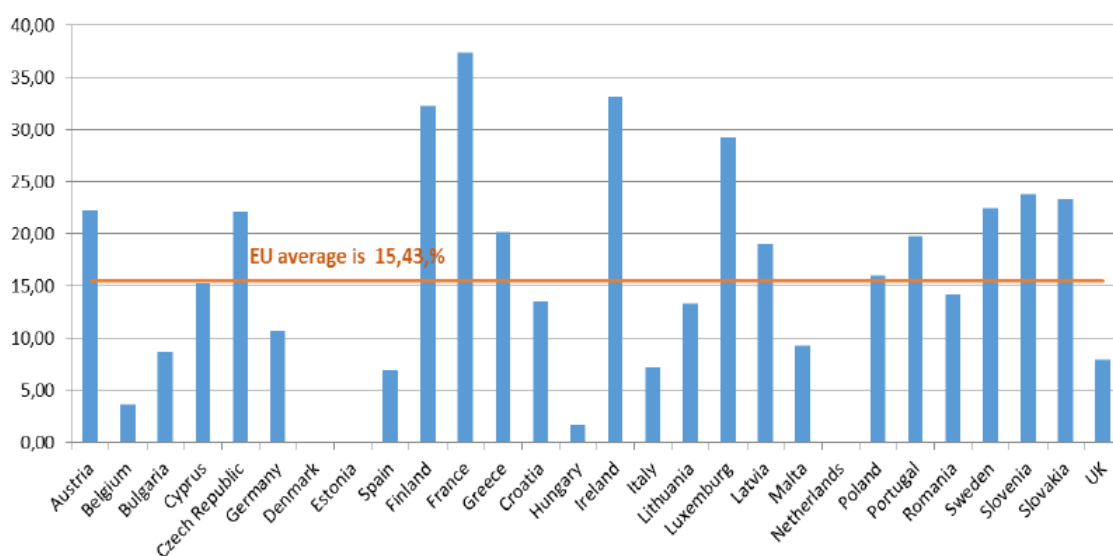


Figura 20. Porcentaje de FEADER desinado a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas en la UE, por Estados Miembros: Fuente: Comisión Europea

7.7.2.11. M15. Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (art.34)

Durante el periodo 2007-2013, los compromisos para la mejora ecológica de los bosques se trataron de incentivar mediante la medida 225, para la que se programó en la UE-

⁷⁶ Artículo 32 y Anexo III del Reglamento (CE)1305/2013

⁷⁷ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2016/c32-1_en.gif

28 un exiguo gasto público de 237 M€ (134 M€ de contribución FEADER). En el último año del programa todavía quedaba el 64% del presupuesto sin ejecutar⁷⁸.

En España, solo el 5% de la superficie de bosques se acogió a esta medida, muy por debajo de la media de la UE (18%). El gasto FEADER para mejorar el estado de conservación de nuestros bosques fue de apenas 30 M€ en todo el programa.

La medida 227 financió ayudas a inversiones no productivas en bosques, que fueran complementarias con la medida anterior (225), como cierres y tratamiento silvícolas para la restauración ecológicas de los bosques. Pero también fue la medida elegida para “*inversiones que refuercen el carácter de utilidad pública de los bosques*”, de manera que la mayor parte del presupuesto gastado en España, sirvió para acometer deslindes o redactar planes de gestión forestal. Estas operaciones no siempre tienen un efecto positivo significativo sobre el estado de conservación de los bosques. Al carecer la medida de indicadores adecuados de resultado y rendimiento no es posible evaluar su impacto sobre Natura 2000.

La UE programó un gasto de 1.250 M€ (721 M€ del FEADER). Pero en el último año del programa todavía quedaba el 42% del presupuesto sin ejecutar⁷⁹. España fue el país con mayor gasto en esta medida, con algo más de 400 M€.

No se dispone de información que permita evaluar el efecto sobre la biodiversidad y sobre la red Natura 2000 de estas dos medidas.

Para el periodo 2013-20, se ha programado un gasto testimonial de 24 millones de euros para la M15; solo se ha incluido en 6 CCAA. Respecto a la M08.4 (ART. 25) sobre Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales, el gasto programado es de 1.175 M€. La cifra no es nada desdeñable, pero el nivel de detalle de las medidas no permite evaluar sus efectos esperados sobre la red Natura 2000. El uso que en los periodos anteriores ha tenido esta ayuda hace necesaria una auditoría en detalle de las operaciones financiadas.

7.7.2.12. M16. COOPERACIÓN (ART. 35)

El nuevo reglamento reconoce que los beneficios medioambientales y climáticos pueden ser mayores si se adoptan de forma cooperativa, y que algunos objetivos de Natura 2000 solo pueden ser alcanzados con medidas que vayan más allá de los límites de las explotaciones agrarias y operen a escala de paisaje. Para incentivar este enfoque

⁷⁸ Fuente: European Network for Rural Development, a partir de datos de la DG Agri, actualizados en mayo de 2014.

http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/measure-information-sheets/C_Infosheet_225.pdf

⁷⁹ Fuente: European Network for Rural Development, a partir de datos de la DG Agri, actualizados en mayo de 2014.

http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/measure-information-sheets/C_Infosheet_227.pdf

es posible incrementar la cuantía de las ayudas para cubrir los posibles aumentos en los costos de transacción en caso de contratos que involucren a más de un administrador de tierras, ampliar el periodo contractual y combinar las ayudas con las de otros fondos de la UE.

Los Estados miembros podían decidir en el marco de sus programas, en qué medida apoyarían a los grupos operativos y los temas prioritarios, entre los que el reglamento menciona explícitamente proyectos piloto relativos a la biodiversidad. Este enfoque ya venía siendo habitual en Austria, Alemania, Holanda, Irlanda, Italia y otros muchos países de la UE, pero el nuevo reglamento facilita enormemente su aplicación y lo incentiva con condiciones favorables en las ayudas. En España las dificultades de coordinación entre la administración agraria y ambiental ha sido un obstáculo insalvable para la puesta en marcha de proyectos de este tipo. Este enfoque puede dotar a los grupos LEADER de un marco estratégico del que con frecuencia han carecido en España.

Proyectos cooperativos

Las Asociaciones para el Cuidado de la Tierra que existen en cada región de Alemania, y las Cooperativas holandesas para el Medio Ambiente promueven proyectos de cooperación con agricultores locales donde son tan importantes las medidas agroambientales de gestión de flora y fauna como las que promueven la mejora de la rentabilidad de las explotaciones y la comercialización de productos.

El proyecto “Burren” (Irlanda) ha promovido con gran éxito la gestión cooperativa de un programa por resultados en el que los agricultores se han implicado en el diseño de las medidas más eficaces para mantener los pastos y praderas, y en la monitorización de los resultados. El origen de este programa fue un exitoso LIFE que ha tenido su continuidad con la financiación del FEADER.

En Austria, los planes regionales de conservación de la naturaleza se tienen en consideración a la hora de establecer paquetes combinados de medidas del FEADER, incentivando que estas medidas se adopten en Natura 2000, y de forma colectiva entre 10-30 agricultores o ganaderos. Los agricultores reciben una ayuda adicional de entre 40 € y 60 € por hectárea y año dependiendo si el plan de conservación estaba ya elaborado o han tenido que elaborarlo. Un ejemplo de estos programas cooperativos es el de la región “Almenland Teichalm - Sommeralm”, que incentiva la producción de carne de excelente calidad mediante una gestión adecuada de pastos alpinos. La carne se comercializa bajo marca registrada y certificada, promoviendo mercados de proximidad entre turistas, restaurantes y tiendas locales, aunque debido al éxito obtenido, recientemente se ha empezado a comercializar en una cadena nacional de supermercados.

En los alrededores de Argentière la Bessée (Francia) hay tres lugares Natura 2000 ricos en pastos y prados de interés comunitario. Alrededor de 200 ha se gestionan mediante un contrato colectivo que se ajusta a lo que establece el Plan de Manejo de Pastos, en el marco de las medidas agroambientales.

8. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA FINANCIACIÓN DE RED NATURA EN 2014-2020

1) Desconexión de los plan de gestión de Natura 2000 con los documentos de programación de los fondos europeos y nacionales.

Los planes de gestión no deberían consistir en una mera enumeración de medidas de conservación. Los técnicos responsables de los PDR y de otros PO deberían colaborar estrechamente en la elaboración de los planes de gestión con los responsables de Natura 2000 (de la misma forma que estos deberían hacerlo en la elaboración de los PDR y PO) para evaluar la forma más eficaz y eficiente de poner en marcha las medidas de dichos planes.

Los planes de gestión deberían mejorar el diseño de las medidas de conservación que deban ser aplicadas en colaboración con otras administraciones sectoriales, de manera que se facilite que los posteriores programas financieros incorporen información detallada de la necesidad a la que responden, los hábitats y especies concretos sobre los que esperan tener efectos significativos cuantificables, las condiciones de elegibilidad, los criterios de selección de operaciones, los indicadores adicionales de rendimiento adecuados y la cuantía de las ayudas que sean procedentes.

La mejora del diseño técnico de las medidas no es suficiente. Los planes de gestión no deberían darse por concluidos hasta alcanzar un consenso con las administraciones sectoriales que deberían implicarse en la ejecución y financiación de ciertas medidas en aplicación del enfoque de integración. Para ello es necesario que los planes de gestión incluyan una memoria financiera, que no solo cuantifique los costes de las medidas previstas sino que describa los instrumentos concretos de financiación y comprometa las partidas necesarias de las líneas presupuestarias y de los fondos europeos.

2) Contratos específicos aplicados por explotación o colectivamente” con componente ambiental significativa

De la misma manera, los planes de gestión no deberían darse por concluidos hasta suscribir medidas concertadas contractuales. Para ello deberían suscribirse “contratos específicos aplicados por cada explotación o colectivamente”, que establezcan los compromisos concretos de los propietarios y gestores de tierras, así como los pagos por servicios ambientales que éstos recibirán en contraprestación por los servicios ecosistémicos y bienes públicos que su actividad privada genera. Estas prestaciones deberían estar cuantificadas y tener su correspondiente asignación financiera en los PDR o en otros PO; identificando con claridad los instrumentos o medidas de cada fondo aplicables en cada caso para el desarrollo de operaciones puntuales o recurrentes, y para el cobro de la ayuda.

Dicho de otra manera, los planes de gestión deben ser una oportunidad para consensuar la manera en la que la sociedad decide conciliar la conservación y el desarrollo socioeconómico en cada lugar Natura 2000. Ello no solo implica la existencia de procesos de participación social real de las partes interesadas en la redacción de los planes de gestión, y de procesos transparentes de rendición de cuentas sobre la gestión, sino también la necesidad de que los planes de gestión concluyan con una carta de compromiso suscrita por cada entidad o persona que deba implicarse en la puesta en marcha de una o varias de las medidas que el plan contiene. Esta carta de compromiso, debería sustanciarse posteriormente en un convenio o contrato, según se trate de una entidad, institución o de un particular. Estos contratos son el mejor instrumento para definir compromisos concretos cuantificables de los particulares en paquetes de medidas combinadas, y las contraprestaciones proporcionales en forma de servicios, pagos remunerados o instrumentos fiscales, que la sociedad proporcionará a cambio.

Los PDR deberían cuantificar y habilitar el mínimo de financiación que debe destinarse a suscribir contratos en número suficiente. Para determinar el número suficiente de contratos, deberán igualmente definirse cuales son los umbrales mínimos a partir de los cuales consideraremos que se han alcanzado todos los objetivos de conservación de los hábitats y especies agrarios y forestales dentro de la Red Natura 2000.

3) Planificación del gasto

Con respecto a la financiación de Natura 2000, y atendiendo a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (2017) se debería:

- a) estimar con exactitud y exhaustividad el gasto real y las futuras necesidades de financiación de los lugares (mediante la inclusión de estimaciones de costes de las medidas de conservación en los planes de gestión) y del conjunto de la red;
- b) actualizar el MAP teniendo en cuenta lo anterior y las medidas de conservación establecidas para todos los lugares, antes de que se elaboren nuevos documentos de programación para los distintos instrumentos de financiación de la UE;
- c) dado que algunos de estos documentos se redactan a escala autonómica, y que la red Natura 2000 es gestionada por las CCAA, éstas deberían elaborar su propio MAP, siguiendo procedimientos comunes estandarizados; siendo el Ministerio el responsable coordinar el proceso y de asegurar que las medidas comunes se integran en el Marco Nacional y en otros Programas Operativos a escala estatal;
- d) garantizar la coherencia entre las prioridades y los objetivos de los MAP y dichos documentos de programación, y proponer medidas y submedidas destinadas a satisfacer las necesidades específicas de los lugares Natura 2000.

4) Contabilidad de los costes de Natura 2000

Los Estados miembros deben gastar por lo menos el 30 % de sus fondos de desarrollo rural del presupuesto de la UE, sobre determinadas medidas relacionadas con la gestión de la tierra y la lucha contra el cambio climático. Dada la ausencia de un sistema de contabilidad adecuado, en estos momentos resulta imposible conocer con exactitud la asignación de gasto dentro los lugares de la Red Natura 2000 y áreas agrarias de alto valor natural; o más específicamente, aquel que tiene como objetivo mejorar la biodiversidad agraria. Es imprescindible habilitar una contabilidad específica que permita desagregar y hacer un seguimiento del gasto en biodiversidad y en la Red Natura 2000 ambiental. Esta permitiría evaluar la viabilidad económica de las explotaciones con SAVN y diseñar un sistema de intervención pública, entendido como un modelo de pago por servicios sociales y ambientales, donde agricultores, ganaderos y propietarios forestales tomen parte en el diseño y en la monitorización de las medidas que van a tener que aplicar como condición para la percepción de dicho pago.

Entre tanto, esta deficiencia debe ser paliada en lo posible en las órdenes de desarrollo de las ayudas, especificando el importe de las partidas destinadas específicamente a submedidas y operaciones para el desarrollo de la Red Natura 2000.

Para poder llevar a cabo esta contabilidad es necesario además cartografiar con precisión los sistemas agrarios y forestales de alto valor natural relevantes para la coherencia de la red Natura 2000, e identificar las explotaciones agropecuarias que generan esos SAVN.

5) El análisis de la situación de partida

Uno de los principales problemas de los programas ha sido hasta la fecha la falta de diagnósticos de base rigurosos que incluyan la definición precisa de problemas y la valoración de su gravedad mediante parámetros cuantitativos. Normalmente los objetivos de cada medida se deciden en función del presupuesto asignado. Sin embargo, estos objetivos deberían establecerse en función de las necesidades y del diagnóstico de la situación, que son los que deben aconsejar las prioridades de gasto.

Es por ello que resulta imprescindible mejorar el análisis de la situación ambiental de los lugares concretos de la Red Natura 2000, de manera que las órdenes de desarrollo de las medidas puedan proponer operaciones concretas a la escala adecuada, que respondan a problemas específicos identificados en los planes de gestión. Solo así será posible una asignación de fondos coherente y proporcionada a la gravedad de los problemas identificados y será posible detectar cuando no se hace así.

6) La definición de objetivos claros y cuantificados

Los objetivos definidos para la biodiversidad y para la Red Natura 2000 suelen ser ambiguos e imprecisos. Esto es especialmente habitual en medidas multiobjetivo. Esta deficiencia debe ser paliada en lo posible en las órdenes de desarrollo de las ayudas, incluyendo en éstas objetivos concretos y medibles para la Red Natura 2000, que respondan con claridad a problemas previamente identificados en los planes de gestión de los lugares Natura 2000.

Es necesario mejorar la definición de efectos cuantificables sobre hábitats y especies concretas. De no hacerse así resulta imposible analizar el rendimiento de las operaciones subsidiadas, ni qué proporción de los fondos se destina a cada una de las necesidades de la red.

7) Medidas favorables a la biodiversidad

Las órdenes de desarrollo de las ayudas podrían paliar la indefinición de las medidas de los PDR en lo relativo a la Red Natura 2000 haciendo más explícita la relación entre medidas y objetivos, de manera que se evidencie expresamente qué medidas pretenden contribuir al desarrollo de la Red y que operaciones, preferentemente incluidas en el MAP y en los planes de gestión, se van a financiar con cargo a cada convocatoria específica de ayudas.

Las medidas que se justifiquen como favorables para la biodiversidad, deben hacer mención expresa a las especies o hábitat particulares, así como a las necesidades específicas a los que va dirigida. Y más concretamente a sus requerimientos ecológicos o aspectos medibles de su estado de conservación que se espera que mejoren con la aplicación de la medida.

Sería de gran utilidad para evaluar la asignación de costes a Natura 2000 y el rendimiento de las ayudas (eficiencia) diseñar una categorización de medidas con tres clases: las que tienen un impacto neutro, moderado y significativo sobre la biodiversidad (en aplicación del reglamento, las que tiene efectos negativos no deberían programarse). Esta categorización facilitará conocer el gasto programado y ejecutado dentro y fuera de la red Natura 2000 y los efectos previstos. La categorización podría identificar también aquellas medidas que tienen riesgo de afectar negativamente de manera apreciable a las especies y hábitats de la Red Natura 2000, y que deben incluir, por tanto, filtros adicionales (condicionantes específicos de elegibilidad) y prioridad en el control sobre el terreno, para garantizar la no afección a dicha Red.

Teniendo en cuenta las deficiencias detectadas en los programas en vigor, resulta absolutamente imprescindible para no desperdiciar otro periodo financiero desde la perspectiva de las metas y objetivos de la UE en materia de biodiversidad, modificar las medidas ya previstas, y proponer nuevas submedidas y operaciones durante la revisión intermedia de los Programas, para mejorar de esta manera su contribución a

la conservación de los hábitats y especies concretos que se encuentran en un estado de conservación desfavorable.

8) Indicadores

Es necesario desarrollar indicadores adicionales más específicos de efecto y rendimiento, e incluir información precisa del valor inicial de estos indicadores. Algunos planes para la designación de ZEC incluyen objetivos cuantificados de referencia e indicadores mensurables para los distintos hábitats naturales y especies de los agrosistemas, que pueden ser igualmente usados en los PDR como indicadores adicionales. Aquellos planes de gestión que no los incluyen, deberían de ser enmendados.

Además, sería conveniente realizar en todas las CCAA un procedimiento estructurado de análisis de los informes anuales de ejecución en lo relativo a la incidencia del programa sobre la biodiversidad en general, y sobre Natura 2000 en particular. Este procedimiento deberá incluir indicadores de resultado y rendimiento específicamente dirigido a medir el impacto sobre los hábitats y especies de los sistemas agrarios y forestales, que se encuentran en España en un estado de conservación inadecuado o malo, según las evaluaciones conformes a la evaluación del estado de conservación en el marco de la Directiva de Hábitats.

Esto requiere que el personal gestor de la Red Natura 2000 participe activamente en la redacción de las órdenes de desarrollo de las medidas y submedidas y en el control de la ejecución de las operaciones sobre el terreno. Se recomienda igualmente incluir protocolos que impliquen a los beneficiarios en el seguimiento sobre el terreno de los resultados.

9) Criterios de elegibilidad y prioridad en el acceso a las ayudas

Cuando la medida o submedida no lo contemple ya, debe valorarse la inclusión en las órdenes de desarrollo de criterios de elegibilidad y selección del tipo de operaciones que permitan la concesión preferente de ayudas a los solicitantes que adopten compromisos ambientales; lo que puede presentar sinergias positivas desde una perspectiva multifuncional y mejorar la eficiencia de las ayudas. Por ejemplo, y como ya hacen algunos Estados miembros, puede vincularse el cobro de ayudas a las áreas de Limitaciones Naturales a la adopción de compromisos ambientales.

Por otra parte, se debe especificar el tipo de operaciones que son incompatibles en Natura 2000, con referencia explícita a las ZEC concretas cuando sea necesario, o al menos remitir a aquellas que definan como tales los planes de gestión. De esta manera podrán promoverse modelos agrarios coherentes en cada zona, y desincentivar operaciones que aunque puedan ser admisibles en unas zonas sean desaconsejables en otras.

10) Inclusión de condicionantes ambientales para la concesión de ayudas

Los efectos negativos de una operación dependen con frecuencia de las condiciones locales, de la manera o del momento en el que se ejecute. Las medidas y submedidas se redactan de manera muy general y no se suelen precisar condiciones específicas para evitar los impactos. La inclusión de condicionantes (“filtros ambientales”) en las órdenes de aplicación de las medidas y submedidas de los PDR puede actuar como mecanismo preventivo que evite efectos negativos indeseados sobre la biodiversidad en la aplicación de las medidas a escala de explotación.

Es necesario evaluar *ex ante* todas las órdenes de aplicación de medidas y submedidas para garantizar que se adoptan todas las salvaguardas necesarias para evitar efectos negativos sobre Natura 2000. Estas salvaguardas deben ir más allá de la simple mención de la norma general, y contener menciones específicas a las especies, a los hábitats y a los lugares concretos de Natura 2000 que se pueden ver afectados, en función del tipo de proyecto y de los efectos que dicha tipología de operaciones pueden generar. No debería aprobarse ninguna medida sin la inclusión de estas salvaguardas.

Antes de la concesión de la ayuda, todos los proyectos y operaciones que puedan afectar apreciablemente a Natura 2000 deben ser evaluados adecuadamente, lo que implica un análisis expreso y suficientemente documentado del impacto en todas las especies y hábitats de los anexos I y II de la Directiva de hábitats y de las especies del anexo I de la Directiva de Aves. La evaluación debe ser llevada a cabo por personal debidamente cualificado.

El cumplimiento de las salvaguardas debe ser igualmente verificado sobre el terreno, dentro de un procedimiento de control que asigne el mayor grado de riesgo a las actuaciones en Natura 2000 y garantice así que se evitan los efectos secundarios negativos.

Se sugiere el uso de los fondos de la medida de asistencia técnica para que las órdenes de desarrollo de las medidas sean auditadas por personal cualificado, se verifique la correcta aplicación de los procedimientos de selección relativos a la biodiversidad y a Natura 2000, y se realicen los pertinentes controles sobre el terreno.

11) Medidas agroambientales favorables a la biodiversidad

Las ayudas agroambientales y forestales tratan de incentivar algunas prácticas beneficiosas para la biodiversidad. Existen estudios que han constatado la eficacia de algunas medidas agroambientales (Klejin et al. 2006; Gabriel et al, 2010; Martín et al, 2012; Carricondo et al., 2012). Sin embargo no es menos cierto que la eficacia de otras medidas es un aspecto controvertido, principalmente por la falta de análisis cuantitativos y de evaluaciones adecuadas.

Para poder evaluar su eficacia y eficiencia es imprescindible identificar y cuantificar los bienes ambientales que se generan con cada práctica y su coste. Y para ello se necesitan valores básicos y de referencia claros y cuantificables. Para la mayoría de los hábitats agrarios solo disponemos de datos sobre su superficie y cobertura, no siempre de buena calidad. Carecemos de información sobre aspectos estructurales.

Los planes de gestión que se han desarrollado en algunas CCAA incluyen (lamentablemente solo a veces) indicadores cuantitativos precisos para algunos hábitats naturales característicos de áreas agrarias y para especies que pueden ser indicadores de la salud e integridad ecológica de los agrosistemas. Algunos de estos indicadores, en tanto en cuanto miden directamente el estado de conservación de los hábitats y especies, pueden ser más útiles para valorar la eficacia de las medidas agroambientales que los indicadores que normalmente se utilizan, centrados en comprobar si se ha ejecutado la medida y no en verificar sus resultados.

Los objetivos de las medidas agroambientales necesitan ser vinculados mucho más estrechamente a los análisis de las necesidades de conservación de los hábitats naturales y de las especies de flora y fauna silvestre de interés comunitario.

Por otra parte, todas las medidas deben incluir protocolos de evaluación y mecanismos para mejorar su rendimiento.

12) Medidas combinadas:

Para reforzar las sinergias y complementariedad de todas las ayudas en Natura 2000, productivas y no productivas, deben definirse expresamente paquetes de medidas combinadas adaptadas y programas integrados, para incrementar simultáneamente la renta y el valor ecológico de las explotaciones agrarias y forestales. Se recomienda la puesta en marcha de un subprograma temático específico para Natura 2000; o incluso alguno para los siguientes subsistemas de la red: dehesas, monte mediterráneo, estepas cerealistas, campiña atlántica, humedales y montaña.

13) Características de los paquetes combinados

Cualquiera que sea la herramienta elegida para potenciar la sinergia y complementariedad entre medidas, mejorando por tanto la eficiencia de los fondos, debería incluir al menos medidas de tres tipos:

- a) Medidas de asesoramiento y transferencia de conocimientos
- b) Medidas específicas para la gestión activa de hábitats y especies concretas que estén en un estado de conservación desfavorable
- c) Medidas que incidan en mejora de la rentabilidad de las explotaciones mediante inversiones productivas, reducción de costes, aumento de la producción,

incremento del valor añadido de los productos, mejora de la capacidad de comercialización, o diversificación de la actividad económica.

Estos paquetes de medidas combinadas deberían asegurar que las explotaciones con las que se suscriban acuerdos contractuales incrementen sus ingresos hasta alcanzar el nivel de la renta de referencia para garantizar su viabilidad económica y generen un número cuantificable y proporcional de bienes ambientales y sociales.

14) Inversiones productivas en activos físicos

Para reforzar la complementariedad entre objetivos y prioridades del desarrollo rural, y en consecuencia, para ayudar al mantenimiento de la actividad de las explotaciones extensivas que son necesarias para conservar los SAVN en Natura 2000, los criterios de selección deberían dar preferencia a estas explotaciones en todas las ayudas productivas que persiguen un incremento de renta, siempre y cuando las operaciones objeto de la ayuda sean compatibles con los objetivos de conservación definidos en los planes de gestión de los lugares Natura 2000.

15) Inversiones no productivas

Para reforzar las sinergias y complementariedad con otras ayudas ambientales, los criterios de selección de las ayudas a inversiones no productivas deben dar prioridad a operaciones solicitadas por los productores que hayan asumido otros compromisos agroambientales y climáticos, preferentemente en Natura 2000 y recogidas en planes de gestión. Se debería verificar sistemáticamente el cumplimiento efectivo por parte de los solicitantes de todos los criterios que aleguen cumplir y que sean valorados en la selección y priorización de las inversiones no productivas.

Se debe favorecer que los tipos de operaciones subvencionables en las ayudas a inversiones no productivas abarquen a todas las inversiones de este tipo que se hayan incluido en los planes de gestión aprobados para los lugares Natura 2000. Se estima conveniente establecer prioridades para aquellas actuaciones que tengan una mejor relación coste-eficacia para las especies y hábitats prioritarios, en primer lugar, y de interés comunitario en segundo. La relación causa-efecto entre las actuaciones y el estado de conservación de los objetos de conservación deberá fundamentarse.

Aquellas CCAA donde aún no sea posible, deberían considerar la posibilidad de modificar su PDR de manera que la administración pública y las entidades de custodia del territorio puedan ser beneficiarios de las ayudas a inversiones no productivas, en terrenos públicos identificados como de alto valor ecológico.

9. LA FINANCIACIÓN DE RED NATURA MAS ALLA de 2020

9.1. CONCLUSIONES

A la luz de los datos aportados debe concluirse que el modelo de integración ha fracasado y se muestra incapaz de proporcionar los recursos financieros mínimos para satisfacer las necesidades de Natura 2000 y frenar la pérdida de biodiversidad.

A pesar de los resultados negativos es previsible que dicho modelo se mantenga ya que la creación de un fondo alternativo específico para la biodiversidad no tiene suficiente apoyo político. Como la ya larga experiencia demuestra, la integración en otros fondos de las políticas de conservación y el apoyo a la Red Natura 2000 no mejorará, a pesar de los esfuerzos y de los informes que haga en ese sentido la Comisión, el Parlamento Europeo o el Tribunal de Cuentas. En las decisiones de los Estados miembros para asignar fondos a los distintos objetivos, los argumentos a favor de la biodiversidad no pueden competir con los referidos al empleo y al crecimiento, que consideran erróneamente a las políticas de conservación como un freno, y se muestran incapaces de explorar las oportunidades, más allá de los vanos y retóricos discursos institucionales. Y seguirá siendo así mientras los servicios de los ecosistemas no se contabilicen correctamente. Todo ello a pesar de que cada vez son mayores las evidencias de que la pérdida de biodiversidad no es sólo un problema ético o ambiental, sino que tiene *“unos costes económicos devastadores para la sociedad que, hasta ahora, no se han integrado de forma suficiente en las políticas económicas o de otra índole; y de que no es viable ningún modelo económico que no tenga en cuenta una conservación adecuada de la biodiversidad”*⁸⁰

Las razones para mantener el “enfoque de la integración” como estrategia única de financiación de Natura 2000 no parecen basarse en la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos para la implementación de la red Natura 2000. Crear un fondo específico en el actual escenario de contención de gasto por parte de los Estados, que no están dispuestos a incrementar el presupuesto comunitario implicaría “sacar” el presupuesto para Natura 2000 de otros fondos, con la consecuente reacción en contra de los beneficiarios y gestores de los mismos, articulados en potentes grupos de presión. Esa opción tendría un efecto negativo sobre la opinión de los sectores afectados respecto de Natura 2000, a la verían como responsable de la reducción de “sus” fondos.

El coste de la implementación de la red Natura 2000 no parece ser inasumible. Representa tan solo el 3,7% del presupuesto comunitario⁸¹. Además, una parte significativa de ese costo tiene que ser asumido por los propios Estados, una vez que se establezcan criterios de proporcionalidad en la distribución de los fondos, que

⁸⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural (2013/C 258 E/15)

⁸¹ El valor añadido bruto de la industria agrícola de la UE-28 en 2015 se estimó en 164,7 miles de millones euros; mientras que los subsidios a la producción ascendieron ese año a 50,1 miles de millones de euros. En estos subsidios a la producción no se incluyen otros subsidios como las ayudas para la Seguridad Social Agraria, el agua de regadío o el gasóleo agrario.

consideren la contribución de cada Estado miembro al objetivo de mantener y conservar el patrimonio natural de la UE. En el caso de España, eso no parece ser tampoco una quimera, ya que el coste estimado de implementar la Red Natura 2000 es solo del 0,3% del presupuesto nacional.

Respecto al recelo del sector primario al entender que disminuirían las ayudas que actualmente reciben para dedicarlas a gasto estrictamente ambiental, cabe decir que aproximadamente el 40% de estas inversiones públicas en Natura 2000 se destinarían a ayudas para agricultores, ganaderos y propietarios forestales. Un 36% más se destinaría a gastos e inversiones para la gestión directa de la red, que incidirían en las economías locales, y serían un factor de crecimiento de nuevas actividades económicas y empleo de calidad.

Desde un punto de vista estrictamente económico, este gasto, que parece insignificante frente al conjunto del presupuesto de la UE o de España, tendría un retorno por cada euro invertido de entre 34 y 52 € de beneficio según la Comisión Europea⁸², o de 22 € según datos más cautos estimados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España.

Pero los resultados son tercos y están ahí. La propia Comisión Europea, el Parlamento Europeo y la Agencia Ambiental Europea han reconocido que de seguir así no será posible frenar la progresiva pérdida de biodiversidad en la UE, por lo que se incumplirá la Estrategia Europea de biodiversidad y los compromisos internacionales asumidos por la UE, que pretende ser líder mundial en esta materia. Los resultados de la evaluación del estado de conservación de los hábitats y especies de España son demoledores, desalentadores y nada tranquilizadores.

Existe un consenso sobre la contribución máxima de los EM al presupuesto de la UE y sobre el reparto de fondos entre los socios europeos. Y aunque el acuerdo sea débil y precario es difícil de cambiar en el momento actual. Este consenso no responde a los objetivos que persiguen dichos fondos ya que no tiene en consideración la contribución diferencial de cada país a estos objetivos. España, por ejemplo, aporta el 18 % de la Red europea, en consonancia con su mayor índice de biodiversidad, pero no recibe una financiación de la UE que se corresponda con esta contribución relevante y con el sobrecoste que tiene que soportar en comparación con otros miembros para su implementación⁸³. Y el momento de debilidad de las instituciones europeas no facilita que la Comisión proponga cambios sustantivos en el sistema de reparto, que no son una prioridad para los países de mayor influencia en las decisiones comunitarias. Cualquier cambio va a chocar con la resistencia de los Estados miembros que más fondos reciben actualmente y que no van a renunciar a su cuota de fondos europeos. La Comisión Europea insistirá, como viene haciendo hasta ahora, en el hecho de que en un sistema de gestión compartido, como el que rige en la Unión Europea, es

⁸² SEC (2011) 1573 final. COMMISSION STAFF WORKING PAPER: FINANCING NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people

⁸³ Francia y Polonia, que son los dos países por detrás de España que más superficie aportan a la red Natura 2000 europea, no llegan al 9%

responsabilidad subsidiaria de los Estados decidir cómo gestionan sus fondos y en que lo gastan.

Por otra parte, los Estados son reacios a permitir una mayor capacidad de control por parte de la Comisión Europea de sus gastos en materia ambiental. El incremento del presupuesto de la Iniciativa LIFE* Naturaleza choca con las limitaciones presupuestarias europeas y requeriría, probablemente, la nacionalización del fondo. La Comisión es igualmente reacia a ceder el control del único fondo específico dedicado a la Red Natura y a la biodiversidad, que está dando buenos resultados a pesar de su exigua dotación.

Parece por tanto que estamos abocados a mantener el estatus actual pese a su demostrada ineficacia. No obstante, la nada despreciable cantidad de recursos que se han destinado durante los sucesivos periodos financieros a tratar de alcanzar este objetivo, y los exiguos resultados obtenidos, obligan a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros a adoptar cambios que intenten mejorar el rendimiento de los recursos públicos comunitarios. Por consiguiente, la Comisión Europea y los EM deben enfrentarse a sus responsabilidades, analizar seriamente la posibilidad de avanzar hacia otros escenarios para la financiación de la Red Natura 2000 y proponer decisiones urgentes.

9.2. POSICIÓN FINAL

Un principio rector de la política agraria española debería ser el apoyo en la Red Natura 2000 y en otras zonas agrarias de alto valor natural a las pequeñas explotaciones para que sean competentes y competitivas. Esto significa ser rentables y ser respetuosas con el medio ambiente en todo el ámbito de la explotación. O lo que es lo mismo, llegar a fin de mes con unos ingresos dignos y comparables a los de cualquier trabajador de otro sector productivo; con una calidad de vida comparable a la media de la que se disfruta en cualquier otro territorio rural o urbano de España; y hacerlo de manera que produzca no solo bienes agrarios comercializables, sino también unos servicios ambientales medibles, por los que reciban unas ayudas públicas proporcionales.

La red Natura 2000 es una herramienta estratégica, no solo para conservar la biodiversidad, sino también para mantener la viabilidad económica y el tejido social en muchas zonas rurales. Es así en la medida que puede favorecer que se canalice apoyo financiero hacia estas zonas históricamente abandonadas por los programas sectoriales de intervención pública, abriendo de esta manera nuevas oportunidades de diversificación económica y de inversión. Pero ese valor estratégico no ha sido entendido por los gestores del que según la Comisión Europea debería ser el principal fondo para su implementación, la PAC. Para que eso ocurra hay que adecuar la Administración a un nuevo modelo de intervención pública integrada que sea capaz de superar el enfoque sectorial y mejorar la cohesión social. La Administración agraria y forestal no está siendo el líder necesario para avanzar en la integración de la conservación de la biodiversidad en estas políticas sectoriales.

La Red Natura 2000 está mayormente integrada por socioecosistemas complejos donde el factor humano es parte consustancial de las interacciones que determinan, para bien y para mal, la presencia y estado de conservación de especies y hábitats naturales. La gestión de estos paisajes multiusos requiere de la contribución de especialistas en el ámbito social, económico y ambiental que cooperen para alcanzar una visión compartida del territorio. La política de desarrollo rural debe trascender a las políticas sectoriales y adoptar un enfoque territorial comprometido con la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural. De la misma manera, la gestión de la Red Natura 2000 no debe sustanciarse exclusivamente en el diseño de economías subsidiadas. Por consiguiente, para reducir la necesidad y cuantía de los subsidios, se debe estimular la generación de ingresos, y apoyar la mejora de la competitividad de las explotaciones extensivas en la Red Natura 2000 mediante la producción de alimentos de alta calidad y la prestación de servicios con alta demanda de mercado; pero simultáneamente, y de forma integrada y complementaria, se debe articular un sistema que remunere los servicios ecosistémicos y permita a las explotaciones mantener su actividad, alcanzando niveles de renta y calidad de vida comparables a los del resto de la sociedad.

Esto implica la creación de un sistema público e integrado de rescate para la agricultura y la ganadería extensiva en zonas de alto valor natural, y en especial, en la Red Natura 2000. Este sistema debe ser planificado, gestionado y controlado por equipos multidisciplinares de amplia formación en materia agraria, ambiental y económica; y, como no, también por los propios agricultores y ganaderos.

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) ya había señalado como un problema la falta de coherencia plena entre los regímenes de financiación de desarrollo rural y las cuestiones medioambientales en un informe especial relativo a la política del agua (2014a). En él se indicaba que *“los objetivos de la política del agua de la UE requieren acciones en distintos ámbitos políticos y, por consiguiente, la intervención de varias autoridades, que pueden tener intereses diferentes y potencialmente opuestos”*. En el informe de 2017 relativo a la Red Natura 2000 constata la misma falta de coordinación entre las autoridades medioambientales, encargadas de Natura 2000, y las autoridades agrícolas, responsables del pago de la mayor parte de la financiación de la UE empleada para financiar los lugares Natura 2000 (2017). Es por ello que el TCE recomienda a los Estados miembros que *“garanticen la adecuada coordinación entre todas las autoridades implicadas en la gestión de lugares Natura 2000. En particular, los responsables de Agricultura y Medio Ambiente deberían mantener una estrecha colaboración mutua.”*

La Comisión también ha reconocido que *“una de las principales causas de la escasa dotación de fondos para Natura 2000 es que no se consulta suficientemente a las Autoridades Responsables de la Red al elaborar los programas operativos que deciden sobre la asignación de dinero en los diferentes fondos sectoriales⁸⁴”*. En España, los propios gestores de Natura 2000 manifiestan que es escasa o nula su participación en la redacción de los programas, en el control de operaciones y en la evaluación de resultados, así como que existen problemas de coordinación con las autoridades

84 Comisión Europea, Investing in Natura 2000: For nature and people, 2011, p. 21.

agrícolas, responsables del pago de la mayor parte de la financiación de la UE empleada para financiar los lugares Natura 2000. Consecuentemente, las autoridades medioambientales disponen de información limitada sobre la aplicación de las medidas agrarias que afectan o pueden afectar a la red Natura 2000, así como al importe de los fondos públicos gastados en los lugares Natura 2000⁸⁵.

Algunos Estados miembros han dado pasos sólidos para crear estructuras mixtas de gestión donde profesionales cualificados del ámbito agrario, económico y ambiental trabajan conjuntamente a favor de la implantación de Natura 2000 y de la viabilidad económica de las explotaciones que se involucran en ello.

La importancia de disponer de estructuras de gestión específicas y cualificadas

Algunos países han creado estructuras específicas para promover las medidas de conservación en los sitios Natura 2000 que se financiarán con fondos de la UE.

Por ejemplo, Francia aplica contratos específicos para Natura 2000 con agricultores y ganaderos, que son promovidos por una estructura específica que dispone de profesionales del ámbito de la conservación. Natural England (Inglaterra) hace lo propio para promover la inclusión de medidas contractuales que favorezcan a la biodiversidad y a Natura 2000 en los contratos que suscriben las explotaciones para obtener ayudas del programa de desarrollo rural. Esta institución es el resultado de la fusión de dos estructuras públicas de gestión que trabajaban en sus propios programas ambientales diferenciados, pero dirigidos a las mismas explotaciones agrarias, y que dependían de la administración agraria, por una parte, y de la ambiental por otra.

Bulgaria ha puesto en marcha con financiación del FSE una estructura nacional de gestión para implementar el MAP.

En Rumanía, el FSE financia actividades para capacitar a todas las administraciones públicas que deberían implicarse en el desarrollo de los planes de gestión de la Red Natura 2000. Además, en Tarnava Mare (Rumania), la ONG *Fundatia ADEPT Transilvania* ha establecido un servicio de asesoramiento a las explotaciones específico para la conservación de la biodiversidad y Natura 2000 combinado con medidas de apoyo a la generación de ingresos, en cooperación con las comunidades locales y los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural (MARD) y de Medio Ambiente y Bosques (MEF). Su trabajo permite disponer de una estructura específica de gestión que mejora la coordinación institucional en programas de incentivos a las pequeñas explotaciones familiares, y promueve de forma integrada y con un enfoque territorial estratégico la conservación de sistemas de alto valor natural, el aumento de ingresos procedentes del Pilar 1, y el diseño y fomento de medidas agroclimáticas, de mejoras productivas y comercialización.

Las *Asociaciones para el Cuidado de la Tierra* que existen en cada región de Alemania, constituyen sólidas estructuras de gestión específica para la conservación. Trabajan ya con 20.000 agricultores, más de 3.000 entidades locales y 1000 ONG, que con frecuencia tienen intereses opuestos hasta consensuar prácticas integradas y sostenibles de gestión de la tierra en muchos sitios de Natura 2000. Estas asociaciones desarrollan medidas específicas para cada lugar y realizan estimaciones de la cuantías de las ayudas, solicitan los fondos necesarios, animan la suscripción de acuerdos contractuales con los agricultores y

⁸⁵ Perspectivas de la nueva PAC para la conservación de la biodiversidad y para natura 2000. Workshop organizado por la Oficina Técnica de EUROPARC-España. 8 de abril de 2014.

ganaderos locales, y supervisan la ejecución de las medidas y evalúan los resultados. Todo ello en cooperación con las autoridades gubernamentales.

La adopción de nuevos objetivos ambientales hubiera requerido una revisión de la estructura de gestión de los fondos y una mayor coordinación entre las autoridades agrarias y ambientales. Pero en España ha sido imposible avanzar en este sentido, y es previsible que siga siendo así ya que no se vislumbran actuaciones políticas que impulsen este cambio, ni en el ámbito estatal ni en el autonómico.

Fracasado el enfoque de la integración, es pues hora de que la sociedad civil, castigada duramente por la crisis económica, exija una gestión más eficiente de los recursos públicos, y reclame seriamente la adaptación de la administración pública a los nuevos e ineludibles retos que plantea la conservación de la biodiversidad, el desarrollo de la Red Natura 2000 y la supervivencia de las explotaciones familiares de nuestras zonas de alto valor natural.

Además, es esencial que la unidad de gestión del programa de rescate agrario no se articule de manera inconexa en torno a las unidades administrativas de gestión de las distintas medidas del programa de desarrollo rural, sino en torno a la “explotación agraria”, dado que el objetivo es conseguir su continuidad en términos sostenibles. Consecuentemente, la financiación que una explotación recibe a través de los dos pilares de la PAC debe ser considerada conjuntamente dentro del objetivo de alcanzar una renta de referencia, y no como una batería prácticamente aleatoria de medidas inconexas, y en ocasiones incluso contrapuestas. Ambos pilares disponen de diferentes instrumentos para condicionar los cobros al compromiso ambiental de la explotación y a la provisión de servicios ecológicos, tal como solicitó el Parlamento Europeo⁸⁶. Y deben aprovecharse las posibles sinergias derivadas de la aplicación conjunta de estos instrumentos en las explotaciones de la Red Natura 2000 y en zonas de alto valor natural que mejoren la conectividad y coherencia de la red.

La modificación de los reglamentos para el periodo 2014-2020 facilitaban la optimización de los fondos de los dos pilares de la PAC, la aplicación combinada de distintas medidas en una única explotación, y la aplicación colectiva de las medidas propuestas en los instrumentos de gestión de la Red Natura 2000. Los contratos territoriales, que algunas CCAA llegaron a proponer en programaciones anteriores, y que inexplicablemente han desaparecido en los actuales programas, en contra de la tendencia en el resto de los Estados miembros de la UE, eran los instrumentos idóneos para ello.

No obstante, el desarrollo de Natura 2000 requiere que se acometan medidas activas estrictas de conservación que no están específicamente relacionadas con otras políticas sectoriales. Y estas medidas deben ser gestionadas directamente por la administración responsable de la Red. Tiene tanto sentido que la administración agraria se encargue de financiar y gestionar la redacción de los instrumentos de gestión de la Red Natura 2000, el seguimiento del estado de conservación de las especies

⁸⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural (2013/C 258 E/15)

amenazadas, la restauración de hábitats naturales o la construcción de refugios de fauna, como sentido tiene el que la administración ambiental planifique proyectos de irrigación, concentraciones parcelarias o que gestione las inversiones en infraestructuras agrarias.

Financiar con cargo a los presupuestos de la PAC medidas de conservación activa de carácter improductivo, que tienen escasa o ninguna relación con la actividad agraria o forestal extractiva solo acrecienta la sensación que tienen una parte del sector primario de que se destinan los recursos financieros agrarios, que ya consideran de por sí escasos, a objetivos que deberían financiarse de otra manera⁸⁷. Se alimenta de esta manera la oposición y recelo del sector primario hacia la conservación, a quien en ocasiones acusan injusta e infundadamente de sus dificultades económicas. Por otra parte, en general, el gasto en ayudas de carácter ambiental no solo no ha tenido en España una repercusión significativa sobre la biodiversidad, sino que apenas ha influido en las decisiones de los agricultores sobre la adopción de modelos más favorables para dicha biodiversidad en la Red Natura 2000 (Schenk A., 2007).

Por lo tanto, se considera necesario mantener y mejorar la aplicación del enfoque de la integración. Pero no existirá ni en Europa ni en España una política de Conservación de la Biodiversidad si además no existe un fondo específico que permita financiar esa política, que sea gestionado por los responsables de dicha política, con el cometido explícito de alcanzar metas y objetivos explícitos y mensurables, como los contenidos en la Estrategia Europea de Biodiversidad, o en el Plan del Patrimonio Natural y la Biodiversidad de España.

Por todo ello, reconocido el fracaso del llamado “enfoque de la integración para la financiación de la Red Natura 2000, se considera necesario avanzar hacia un nuevo modelo de financiación con tres componentes:

- Componente 1: mantenimiento mejorado de la integración
- Componente 2: creación de un fondo específico para la financiación de Natura 2000
- Componente 3: mantenimiento mejorado del LIFE* naturaleza.

⁸⁷ En sentido estricto, todas las actividades que mejoran el estado de conservación de los hábitats y de las especies silvestres, incrementan la capacidad de los ecosistemas de proveernos de bienes y servicios ambientales, lo que repercute en una mejora de nuestro bienestar y de nuestros sistemas productivos.

9.2.1. Mantenimiento mejorado de la integración

La Estrategia Europa 2020 propone un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Y establece que la conservación de la biodiversidad es un objetivo transversal común a todas las políticas sectoriales. La integración de dicho objetivo en las políticas agrarias o forestales, para una parte del territorio como es la Red Natura 2000, no puede ser gestionada desde la administración ambiental, por mucho que la conservación de la biodiversidad sea el objetivo prioritario en esa parte del territorio. De la misma manera que la política de conservación y gestión directa de la Red no puede depender de la administración agraria, por mucho que esa actividad sectorial sea relevante en Natura 2000. La Red Natura 2000 y las comunidades locales y actores económicos que viven y operan en ella no pueden quedar al margen de los programas de desarrollo social y económico que se gestionan desde otras políticas sectoriales, y que la administración ambiental no puede promover, por más que lo indiquen las leyes de conservación estatal y autonómicas, al carecer de asignación presupuestaria para ello.

La alternativa de crear un fondo específico dependiente de la administración ambiental que sustituya a los actuales pagos de la PAC al sector primario para incentivar medidas favorables para la biodiversidad y para la Red Natura 2000 sería un despropósito solo equiparable a la situación actual, en la que se pretende que sea la administración agraria la que se encargue de tareas específicas de restauración ambiental y seguimiento de la biodiversidad. Además de ser una mala decisión desde el punto de vista de la mera gestión, podría hacer que el sector primario se desentendiera del objetivo de alcanzar la sostenibilidad en las explotaciones agrarias y forestales, y se correría el riesgo de renunciar al conocimiento, experiencia, alta cualificación e implantación territorial del personal de la administración agraria, cayendo en el mismo error que ahora se pone en cuestión.

Los actuales reglamentos de la PAC permiten adoptar un enfoque ambicioso para la financiación de la red Natura 2000. Han introducido modificaciones que respondían a las demandas de la sociedad y de las propias instituciones comunitarias al facilitar que la PAC⁸⁸:

- pueda redoblar sus esfuerzos de apoyo a los sectores de la agricultura que contribuyen de forma demostrada a la protección de la biodiversidad, y en consecuencia, se reorienta hacia la compensación a los agricultores por el suministro de bienes públicos, dado que el mercado no tiene en cuenta ahora mismo el valor económico de los importantes bienes públicos que puede brindar la agricultura.
- pueda aumentar el esfuerzo del primer pilar de la PAC a fin de garantizar la conservación de la biodiversidad y de apoyar a la Red Natura 2000 dentro del régimen de pagos directos.

⁸⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural (2013/C 258 E/15)

- pueda incrementar la ayuda destinada a los agentes públicos y privados que se ocupan de la protección de la biodiversidad forestal de las especies, los hábitats y los servicios ecosistémicos en la PAC.
- pueda reforzar el segundo pilar y realizar mejoras radicales en el planteamiento ambiental de dicho pilar y en la eficacia de sus medidas agroambientales, garantizando un gasto obligatorio mínimo en medidas ambientales y garantizando que las subvenciones agroambientales se aprueben únicamente con arreglo a criterios medioambientales estrictos.
- pueda articular instrumentos que potencien las sinergias y la complementariedad entre las medidas medioambientales previstas en los dos pilares.
- pueda identificar mediante criterios objetivos todas las subvenciones existentes que sean perniciosas para la biodiversidad y elimine dichas subvenciones antes de 2020, de conformidad con los compromisos contraídos en Nagoya.

Pero la posibilidad de que eso pueda ocurrir no es garantía de que vaya a ocurrir. De hecho, la propia Comisión Europea ha reconocido que los Estados miembros no han hecho lo suficiente para que la Red Natura 2000 sea una realidad. No obstante, las diferencias entre los PDR de España y las de otros Estados miembros que han tenido una mayor ambición y voluntad de aplicar medidas a favor de la biodiversidad en sus programas, demuestra que los actuales reglamentos tienen instrumentos suficientes para abordar la integración de las políticas de conservación en los fondos agrarios. Por tanto, la PAC debe ser reformada para que la integración en las políticas agraria y forestal, así como la implantación de Natura 2000 no sean una opción de los Estados, sino una obligación.

Se propone por tanto el mantenimiento reformado del actual enfoque integrado, con el objetivo de lograr una transición del sector agrario y forestal hacia una economía sostenible y circular de bajo carbono, basada en el aprovechamiento eficiente de los recursos, que al mismo tiempo impida la degradación o pérdida de biodiversidad, y promueva la cohesión social y territorial.

Para ello es necesario:

- 1) Distribuir los fondos agrarios entre los Estados miembros teniendo en cuenta la contribución de dichos Estados a todos los objetivos de la PAC. Entre estos objetivos, más allá del suministro de alimentos y el desarrollo rural, se reconoce que la PAC es una herramienta fundamental para la biodiversidad, la conservación de la naturaleza, la mitigación del cambio climático y el mantenimiento de servicios ecosistémicos. El esfuerzo que cada Estado miembro debe hacer para alcanzar estos objetivos varía en función de su contribución a la red europea Natura 2000. La adopción de nuevos objetivos ambientales requiere una revisión de los criterios de asignación de fondos.
- 2) Impulsar la creación de estructuras administrativas multidisciplinares de gestión de los fondos agrarios que respondan a los objetivos múltiples de dichos fondos

- 3) Aplicar en las ayudas directas el mecanismo de convergencia para 2019, y establecer criterios específicos de obligado cumplimiento relativos al apoyo a Natura 2000 en el pago único, los instrumentos de redistribución, los pagos a áreas con limitaciones naturales, los pagos desacoplados, el pago a jóvenes agricultores y a pequeñas explotaciones y la ecologización del pilar I; lo que a su vez requiere la urgente revisión de la condicionalidad. De esta manera se aprovecharán las sinergias entre ambos pilares para mejorar la sostenibilidad de estas explotaciones. Solo si se consideran de manera conjunta todas las ayudas agrarias que recibe una explotación y se combinan las diferentes medidas e instrumentos de ambos pilares para mejorar su complementariedad, podrá garantizarse tanto la renta de referencia como el mantenimiento de los sistemas extensivos de alto valor natural en la red Natura 2000.
- 4) Establecer mecanismos eficaces que permitan evaluar de manera estructurada si los programas de desarrollo rural se ajustan a los objetivos estratégicos comunitarios en lo referido a las directivas de conservación de la naturaleza antes de ser aprobados. Para ello deben incluir un programación fiable, exacta y exhaustiva de los fondos de la UE que van a ser empleados en Natura 2000 durante cada período financiero, atendiendo así a las recomendaciones del TCE.
- 5) Definir mecanismos de control anual que garantice que el gasto agroforestal programado para la Red Natura 2000 se ejecuta según lo previsto y obtiene los efectos deseados según indicadores adicionales de rendimiento adecuados para las condiciones regionales y locales definidas en cada programa. Establecer igualmente sistemas de notificación y accesibilidad a la información que faciliten la rendición de cuentas y el seguimiento por parte de todas las partes interesadas y del conjunto de la ciudadanía.
- 6) Incrementar el porcentaje de reserva de eficacia o los fondos disponibles para otros mecanismos de reciclado presupuestario que permitan incrementar los “sobres nacionales” de los Estados en función de sus resultados.
- 7) Poner en marcha un registro único de todos los subsidios que recibe una explotación agraria de los pilares I y II, y progresivamente del resto de los subsidios, de manera que se reorienten prioritariamente y de forma proporcionada hacia aquellas explotaciones que generan bienes públicos cuantificables de carácter social y ambiental.
- 8) Articular el sistema de ayudas a las explotaciones de la Red Natura 2000 en torno al objetivo de alcanzar la renta de referencia, que debe considerarse como el umbral mínimo que asegure su viabilidad económica en unas condiciones y calidad de vida dignas. Ello requiere definir paquetes combinados de ayudas que permitan alcanzar dicha renta a las explotaciones que se involucren activamente en la adopción de compromisos a favor de la biodiversidad. Se sugiere establecer como indicador adicional socioeconómico de los PDR “el porcentaje de explotaciones de la Red Natura 2000 que alcanza la renta de referencia”.

- 9) Para ayudar a los posibles beneficiarios, los servicios de asesoramiento deberían realizar un diagnóstico de las explotaciones incluidas en la Red Natura 2000 que soliciten ayudas, y proponer a dichos beneficiarios potenciales paquetes integrados de medidas que les permitan alcanzar dicha renta de referencia. Estos paquetes combinados de medidas coherentes adaptadas a las condiciones locales, que tienen que estar definidas en los planes de gestión, deben organizarse preferentemente en torno a subprogramas temáticos o proyectos integrados, que tengan un enfoque multifuncional, y respondan de manera simultánea y equilibrada a objetivos económicos, ambientales y sociales.
- 10) Garantizar que los servicios de asesoramiento, que son claves a la hora de influir en el tipo de ayudas que solicita un particular o un gestor de tierras, están formados por equipos multidisciplinares, cuya cualificación social, ambiental y económica deberá documentarse. Estos equipos concurrirán en libre competencia, y para su selección se valorarán los resultados que hayan obtenido anteriormente en la implementación local de la Red Natura 2000.
- 11) Impulsar acuerdos contractuales basados preferentemente en pagos por resultados que se seleccionen mediante baremos que favorezcan a las solicitudes que más beneficios públicos, sociales y ambientales, generen, en virtud de su localización y compromisos. Se favorecerá igualmente a aquellas solicitudes que propongan la aplicación de medidas contenidas en los planes de gestión y a las que se presenten de forma colectiva para las ZEC y para otras zonas de alto valor natural, fuera de la Red Natura 2000, previamente definidas, que mejoren la coherencia de la Red.
- 12) Poner en marcha una contabilidad específica para las medidas que tengan un efecto significativo para la biodiversidad y para la Red Natura 2000. Para ello, todas las medidas y submedidas de los programas de desarrollo rural deberán clasificarse según tengan sobre la diversidad biológica un impacto relevante, moderado, neutro, o potencialmente negativo. Estas últimas deberán contener en su diseño filtros ambientales adecuados a las condiciones locales que eviten estos efectos negativos. Una medida podrá pertenecer simultáneamente a la categoría de “potencialmente negativa” y a cualquiera de las otras tres categorías ya que una operación que tenga efectos positivos en una tipología de ZEC o en una parte de la misma, puede tener efectos negativos si se realiza inadecuadamente, o en un área concreta que alberguen hábitats naturales y especies sensibles a dicha operación.

Para que la contabilidad pueda llevarse a cabo deberán registrarse las operaciones que se ejecutan en la Red Natura 2000 y en las zonas de alto valor Natural que contribuyen a la coherencia de la Red. Esto implica que estas áreas deberán estar cartografiadas.

Se sugiere establecer como indicador adicional de los PDR “el porcentaje de gasto ejecutado en medidas con impacto relevante sobre la diversidad biológica y sobre la Red Natura 2000” y “el porcentaje de gasto ejecutado en la Red Natura 2000 y en áreas de alto valor natural importantes para la coherencia de la Red que hayan sido designadas como tales”. El gasto relevante para Natura

2000 deberá ser mayor al 20% del gasto anual en Desarrollo Rural⁸⁹. Este porcentaje podrá ser menor en el caso de que se incorporen mecanismos de apoyo a la Red Natura 2000 dentro de las ayudas directas que compensen la disminución.

- 13) En aplicación del principio básico de que las inversiones públicas deben apoyar la generación de bienes públicos, las ayudas de inversión o con una componente productiva se deben condicionar de forma proporcionada a la adopción de compromisos ambientales o sociales; o cuando menos dar prioridad a aquellas solicitudes que incluyan dichos compromisos. Es necesario establecer indicadores que permitan cuantificar los bienes públicos generados en orden a poder establecer criterios de proporcionalidad entre la cuantía de las ayudas productivas y la de las no productivas; o para incluir criterios de selección en las operaciones productivas que asignen mayor o menor prioridad en función de la calidad y cantidad de los compromisos ambientales y sociales de los solicitantes.

9.2.2. Creación de un fondo específico para la Red Natura 2000

Existen medidas específicas necesarias para la Red Natura 2000 que no tiene relación directa con otras políticas sectoriales, como es el caso de la planificación de la propia gestión de la Red y de las ZEC y ZEPA, los gastos derivados de la designación y de las estructuras públicas de gestión, las inversiones no productivas para la conservación de la naturaleza, la restauración de hábitats y de los requerimientos ecológicos de las especies amenazadas, la mejora de los conocimientos científicos y sobre el estado de conservación de los hábitats y especies, la implantación de sistemas de seguimiento y control, la sensibilización, educación e investigación en materia de conservación de la

⁸⁹ Este porcentaje permitiría alcanzar aproximadamente 327 M€ anuales. El gasto para consolidar la renta de referencia de los agricultores y ganaderos cuyas explotaciones están dentro de la Red Natura 2000, se ha estimado en 327-374 M€. Esta cifra es solo una primera aproximación que habría que revisar (García S., y col, 2015). Actualmente la PAC destina a estas explotaciones 112 M€ en España a Natura 2000. Dicho de otro modo, la rentabilidad económica de las explotaciones que podrían garantizar el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies silvestres en la Red Natura 2000 quedaría asegurada solo con destinar a estas explotaciones el 20% del FEADER.

En el periodo financiero 2014-2020 se ha programado un gasto en España de 234 M€/año para las medidas M4.4, M10, M12 y M15, de los PDR gasto. Estas medidas son las que mayor impacto pueden tener sobre Natura 2000. El presupuesto no es irrelevante y probablemente revele un problema de eficiencia, tanto en la ejecución del gasto como en el rendimiento de las ayudas. De hecho, si se llegara a ejecutar la cuantía programada, se cubriría entre el 62% y el 72% de las necesidades financieras estimadas para alcanzar la renta de referencia en las explotaciones de Natura 2000. Si además se velara por mejorar el rendimiento de las ayudas en términos de eficiencia y eficiencia del gasto, se alcanzarían niveles aceptables de implementación de la Red para los hábitats y las especies de interés comunitario asociadas a los agrosistemas.

naturaleza, y la cooperación transnacional con terceros países para proyectos de conservación de la biodiversidad global.

La gestión directa de la Red Natura 2000 no puede depender de los presupuestos que voluntariamente quieran asignarle los responsables de los fondos específicos disponibles para desarrollar otras políticas sectoriales. De la misma manera que sería impensable que los fondos destinados a las infraestructuras agrarias y las operaciones a ejecutar las decidieran los gestores de las políticas medioambientales.

Estas acciones específicas componen el núcleo de lo que debe considerarse una política sectorial propia, que por supuesto debe coordinarse con otras políticas sectoriales. Estas acciones, necesarias para frenar la pérdida de biodiversidad y para implementar la Red Natura 2000, solo pueden ser abordadas desde una política específica de conservación y ser gestionadas directamente por personal especializado y cualificado. Este personal debe pertenecer o depender de estructuras consolidadas y suficientemente dotadas que tengan por objetivo específico y principal la gestión de la Red Natura 2000 y de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Estas actuaciones no pueden ser acometidas eficazmente desde estructuras cuyo principal objetivo no sea la conservación de la diversidad biológica; mucho menos, si sus objetivos pueden entrar ocasionalmente en colisión, o incluso ser contrarios a los de la política de conservación y a los que se establecen para cada lugar en la Red Natura 2000.

Y una política de conservación solo es posible si dispone de los recursos necesarios para llevarla a cabo. Una parte importante de estos recursos deben proceder del incremento de dotación en los propios presupuestos nacionales y autonómicos. Pero el artículo 8 de la Directiva de Hábitat reconoce la co-responsabilidad de la UE en la financiación de la Red Natura 2000. Y como se ha comentado anteriormente, no todos los socios europeos contribuyen de la misma manera a la Red Natura 2000.

Por tanto, se considera imprescindible la creación de un fondo europeo específico para la red Natura 2000. Este fondo debería contemplar como criterio para la asignación base de recursos, la contribución de cada Estado miembro a la Red. Este criterio ya fue considerado por el Parlamento Europeo que indicó que *“los fondos para la financiación de la Red Natura 2000 deberían distribuirse proporcionalmente entre todos los Estados miembros (antiguos y nuevos), teniéndose en cuenta el tamaño de los territorios y el grado de biodiversidad en los espacios afectados”*⁹⁰;

También la Iniciativa LIFE tuvo en cuenta estos criterios para determinar las asignaciones nacionales:

- Superficie total de las zonas Natura 2000 en cada Estado miembro, expresada como proporción de la superficie total de Natura 2000 (25 % de ponderación);
- Proporción de territorio de un Estado miembro cubierta por zonas Natura 2000 (20 % de ponderación)

⁹⁰ P6_TA(2005)0078 Financiación de Natura 2000 Resolución del Parlamento Europeo sobre la financiación de Natura 2000 (2004/2164(INI))

A estos criterios podrían añadirse otros como el número de especies y hábitats prioritarios y de interés comunitario presentes en cada país.

Sobre la base de estos criterios deberían asignarse los “sobres nacionales”. Pero deben establecerse mecanismos que incentiven el uso adecuado de estos sobres. Por ello, una parte del presupuesto no ejecutado de este fondo en la primera mitad del periodo financiero retornaría a la Comisión para que fuera distribuido entre otros Estados que justifiquen una aplicación ambiciosa de su programa, nuevas necesidades financieras, y capacidad de ejecución. Se penalizaría así a quien recibiera fondos y no los ejecutara adecuadamente y se premiaría a quien, si lo hiciera, sobre la base de criterios objetivos y resultados cuantificables. Con ello se pretende evitar una mera distribución de fondos proporcional a la contribución de los Estados miembros, aunque éstos no aplicaran el fondo adecuadamente, como viene ocurriendo con los fondos del desarrollo rural, e incentivar a los que si lo hicieran.

Se establecería así una “Reserva de Eficacia”, mayor de la que ya existe en otros fondos (FEADER), o un mecanismo de reciclado presupuestario (LIFE), que recompense los buenos resultados. Ello conllevaría la definición de objetivos intermedios y de indicadores de rendimiento para comprobar que todo avanza según lo esperado y reorientar la gestión cuando eso no ocurra.

Para evaluar los resultados e incorporar criterios de calidad en el mecanismo de reciclado presupuestario que permitía incrementar la primera asignación nacional, la iniciativa LIFE tuvo en cuenta indicadores de realización, de ejecución y de rendimiento. Los indicadores de rendimiento tratan de establecer una relación entre los recursos destinados y los efectos mensurables sobre el estado de conservación de hábitats y especies. Se propusieron los siguientes (que se deben definir con mayor precisión):

- El porcentaje restaurado o gestionado adecuadamente de la red Natura 2000, la superficie y el tipo de ecosistemas restaurados, y el número y tipo de hábitats y especies considerados cuyo estado de conservación mejore.
- El número de intervenciones desarrolladas o emprendidas en aplicación de planes, programas o estrategias con arreglo a la política y la legislación medioambientales y climáticas de la Unión, y el número de intervenciones idóneas para su reproducción o transferencia;

La creación de este fondo específico para la Red Natura 2000 permitiría conocer el umbral mínimo de los recursos financieros disponibles, y planificar con rigor las acciones prioritarias que el MAP recoge para el desarrollo de la Red. Facilitaría también el refuerzo de las débiles estructuras actuales de gestión que existen en España o el apoyo a nuevas estructuras específicas públicas o privadas, que incrementen la capacidad de gestión en la Red.

Dado que el coste estimado de la Red Natura 2000 en España es de aproximadamente 1.452 M€ al año, y que al menos 350 M€ se corresponden con medidas de apoyo a las explotaciones de la Red que apliquen medidas favorables para dicha red y su biodiversidad, ese fondo específico debería estar dotado de 1.100 M€ anuales. Siendo un fondo cofinanciado, sería necesario negociar la parte que debería ser financiada

con fondos europeos y la parte a financiar mediante presupuestos nacionales y autonómicos.

9.2.3. Mantenimiento mejorado del LIFE* Naturaleza

La iniciativa LIFE* Naturaleza ha permitido disponer de una convocatoria para proyectos ambiciosos, demostrativos, eficientes y con efectos altamente relevantes sobre la biodiversidad. El régimen competitivo que rige la convocatoria ha sido esencial para incentivar la innovación y la calidad.

Resulta altamente recomendable mantener este fondo gestionado directamente por la Comisión Europea. Ello ha permitido hasta la fecha que los proyectos seleccionados mantengan un claro enfoque centrado en la conservación de hábitats y especies en lugares de la Red Natura 2000, al margen de otros objetivos de los EM. Como consecuencia, entre los proyectos LIFE se encuentran las mejores experiencias en el campo de la conservación. Pero además, muchos de estos proyectos han tenido un carácter piloto que ha servido para experimentar y demostrar la viabilidad económica de nuevos modelos de gestión que han podido ser posteriormente incorporados a otros fondos, mejorando no solo la eficacia y eficiencia de los fondos, sino también la calidad de vida de las comunidades y productores locales.

Aceptando que existen aspectos sobre la gestión de esta iniciativa que pueden ser mejorados, la objeción más seria que puede hacerse a este fondo es su escasa dotación.

Por todo ello se propone mantener dicha convocatoria en los términos actuales, incrementando, si es posible, la dotación del mismo, que en estos momentos es solo el 0,24 % del presupuesto comunitario.

10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATECMA, 2014a: Integración de las medidas de conservación necesarias para la Red Natura 2000 en los Programas Operativos del Fondo Social Europeo (FSE) 2014-2020. FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD del MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

ATECMA, 2014b: Integración de la conservación de la biodiversidad y la Red Natura 2000 en el Programa Operativo del FEMP 2014-2020. FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD del MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

ATECMA, 2014c: Integración de la conservación de la biodiversidad y la Red Natura 2000 en los Programas de Desarrollo Rural 2014-2020. FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD del MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

- ATECMA, 2014d: Integración de la conservación de la biodiversidad y la Red Natura 2000 en los Programas de Desarrollo Regional (FEDER) 2014-2020. FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD del MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.
- BIODIVERSIDAD + DESARROLLO, 2014. 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 general y anexos para el Marco Nacional, Navarra, País Vasco, Andalucía, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón. FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD del MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.
- CARRICONDO, A.; CORTÉS, Y. y MARTÍNEZ, P. 2012. Evaluación global de las medidas agroambientales para aves esteparias en España (2007-2013): Proyecto Ganga. SEO/Birdlife. Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA, 2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020. COM (2011) 244 final. Brussels.
- COMISIÓN EUROPEA, 2012b: Estimating the economic value of the benefits provided by the tourism/recreation and Employment supported by Natura 2000. Final report
- COMISIÓN EUROPEA, 2013: The Economic benefits of the Environment Natura 2000 Network
- COMISIÓN EUROPEA, 2014a: Farming for Natura 2000 (and annexes A, B, C, D)
- COMISIÓN EUROPEA, 2014b: Financing Natura 2000. Guidance Handbook. EU funding opportunities in 2014-2020
- COMISIÓN EUROPEA, 2016a: Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding (EAFRD, ERDF, CF, EMFF, ESF). Analysis of a selection of operational programmes approved for 2014-2020
- COMISIÓN EUROPEA, 2016b: SWD (2016) 472 final. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives). Brussels, 16.12.2016
- EEA, 2009. Distribution and targeting of the CAP budget from a biodiversity perspective. Technical report No 12
- EEA (2010) EU 2010 Biodiversity Baseline. EEA Technical Report No 12/2010, European Environment Agency, Copenhagen.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (EEA), 2009: Technical report N° 12/2009. Distribution and targeting of the CAP budget from a biodiversity perspective
- GANTIOLER S., RAYMENT M., BASSI S., KETTUNEN M., MCCONVILLE A., LANDGREBE R., GERDES H., TEN BRINK P. Costs and Socio-Economic Benefits associated with

the Natura 2000 Network. Final report to the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2008/0038. Institute for European Environmental Policy / GHK / Ecologic, Brussels 2010

GARCÍA ALVAREZ-COQUE J.M.y SINERIRO GARCIA, 2011: Apoyo público a la agricultura española 2003-2010. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO.

GARCIA, 2007: "Agricultura, desarrollo rural y medio ambiente: ¿Por qué los osos no campean por el Valle del Roncal y los ganaderos no llegan a fin de mes?". Informe inédito. Gestión Ambiental de Navarra S.A.

García S., Den Toom y M., Pérez L. (2013). Análisis de incentivos contrarios a la conservación de la biodiversidad. Informe realizado por Bi+De (Biodiversidad + Desarrollo) para la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

García, S. y col. (2017). *Beneficios económicos de la Red Natura 2000 en España*. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid. 366 pp.

GAY, S.H., OSTERBURG, B., BALDOCK, D., ZDANOWICZ, A. (2005). Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential. MEACAP WP6, D4b, Federal Agricultural Research Centre, Braunschweig and Institute for European Environmental Policy, London.

HAMPICKE, U. (2013). Agricultural Conservation Measures - Suggestions for their Improvement. German Journal of Agricultural Economics, 62(3), 203-214.

HART, K AND BALDOCK, D (2011) Greening the CAP: Delivering Environmental Outcomes through Pillar One. Institute for European Environmental Policy, London.

INTXAURRANDIETA, J.M. y ARANDIA, A. (2008): Fiscalidad ambiental y producción agraria. Aplicación a la producción agraria ecológica en Navarra. Comunicación al VIII Congreso SEAE. Bullas.

INTXAURRANDIETA, J.M et al., 2012: Gestión técnico-económica de explotaciones de rumiantes en Navarra: evolución y perspectivas. En Libro de Actas de la 51 Reunión Científica de la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos (SEEP). Nuevos retos de la ganadería extensiva: un agente de conservación en peligro de extinción.

KLEIJN D. and SUTHERLAND W, 2003. How effective are the European agri-environmental schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology* 40: 947-969

KLEIJN, D., BAQUERO, R.A., CLOUGH, Y., DÍAZ, M., DE ESTEBAN, J., FERNÁNDEZ, F., GABRIEL, D., HERZOG, F., HOLZSCHUH, A., JÖHL, R., KNOP, E., KRUESS, A., MARSHALL, E. J.P., STEFFAN-DEWENTER, I., TSCHARNTKE, T., VERHULST, J., WEST, T.M., & YELA, J.L. (2006). Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries. *Ecology Letters*, 9, 243-254

- KNOP E., KLEIJN D., HERZOG F., SCHIMD B., 2006. Effectiveness of the Swiss agri-environment scheme in promoting biodiversity. *Journal of Applied Ecology*: 120-127.
- MILIEU LTD., 2015. Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives. European Commission's Directorate General Environment.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, (MAGRAMA) (2013). Renta Agraria Año 2012. Segunda Estimación. Enero 2013. Accesible en: http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/CEA_2012_2_por_cientoC2_por_cientoAA_Estimaci_por_cientoC3_por_cientoB3n_enero_2013_tcm7-259798.pdf
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, (MAGRAMA) (2014). Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España para el periodo de financiación 2014-2020 (MAP)
- MORENO V., Y COL, 2013. Valoración de los costes de conservación de la Red Natura 2000 en España. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid. 404 pp.
- OECD, (2005). *Environmentally Harmful Subsidies - Challenges for reform*, Paris.
- ORBICON (DK), ECOSYSTEMS (BE), ATECMA (ES) and ECOSPHERE (FR), 2009. How species conservation can be supported through Rural Development Programmes. Wildlife and Sustainable Farming Initiative. DG Environment. European Commission.
- SCHENK, A., HUNZIKER, M., & KIENAST, F. (2007). Factors influencing the acceptance of nature conservation measures - A qualitative study in Switzerland. *Journal of Environmental Management*, 83(1), 66-79. doi: 10.1016/j.jenvman.2006.01.010
- STOLZE, M., FRICK, R., SCHMID, O., STÖCKLI, S., BOGNER, D., CHEVILLAT, V., DUBBERT, M., FLEURY, P., NEUNER, S., NITSCH, H., PLAICKNER, M., SCHRAMEK, J., TASSER, E., VINCENT, A., and WEZEL, A. (2015). *Result-oriented Measures for Biodiversity in Mountain Farming - A Policy Handbook*. Frick: Research Institute of Organic Agriculture (FiBL).
- TORKLER P., 2016: "Why enhancing biodiversity financing through EU funded regional and sectoral policies": Workshop Solsona, 14 de junio.
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2005: Informe especial N° 3/2005, sobre el desarrollo rural: control del gasto agroambiental, acompañado de las respuestas de la Comisión
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2005: Informe Especial no 5/2011 «Régimen de pago único (RPU): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera»

- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2008. Informe Especial nº 8/2008: ¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2009. Informe Especial no 11/ 2009 sobre sostenibilidad de los proyectos LIFE-Naturaleza y su gestión por la Comisión
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2011. Informe Especial nº 7/2011 sobre la eficacia de los programas agroambientales
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (TCE), (2012). Ayudas directas para vacas nodrizas y para ovejas y cabras en virtud de la aplicación parcial del régimen del pago único. Informe especial, 11. Luxemburgo. 55 pp.
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2014a: Informe especial N° 4/2014, sobre la integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial.
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2014b: Informe Especial nº 12/2014 sobre si es eficaz el FEDER en la financiación de proyectos que promuevan directamente la biodiversidad de acuerdo con la estrategia de biodiversidad de la UE para 2020.
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2015a. Informe especial nº20/2015: Relación coste-eficacia de la ayuda de desarrollo rural de la UE a las inversiones no productivas en agricultura
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2015b. Informe especial nº25/2015: Ayuda de la UE destinada a infraestructura rural: la optimización de los recursos empleados puede ser mucho mayor
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2016. Informe especial nº26/2016: El desafío de lograr una condicionalidad más eficaz y menos complicada
- TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2017. Informe Especial nº 1/2017. Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000
- TUCKER, G.M., UNDERWOOD, E., FARMER, A., SCALERA, R., DICKIE, I.A., MCCONVILLE, A.J. Y VAN VLIET, W. 2013. *Estimation of the financing needs to implement Target 2 of the EU Biodiversity Strategy*. Report to the European Commission. Institute for European Environmental Policy.

11. SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente

CBD: Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Comisión Europea

FC: Fondo de Cohesión

FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

FEP: Fondo Europeo de Pesca

FND: Formulario normalizado de datos

FSE: Fondo Social Europeo

LIC: Lugar de importancia comunitaria

LIFE: L'Instrument Financier pour l'Environnement (instrumento financiero para el medio ambiente)

MAP: Marcos de acción prioritaria

ONG: Organización no gubernamental

PAC: Política agrícola común

PDR: Programa de Desarrollo Rural

PO: Programa operativo

Pymes: Pequeñas y medianas empresas

REFIT: Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación

SAVN: Sistemas de Alto Valor Natural

TEC: TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS

TIC: Tecnologías de la información y de las comunicaciones

UE: Unión Europea

Unesco: Organización Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ZEC: Zona especial de conservación

ZEPA: Zona de protección especial para las aves