



Una PAC también para la naturaleza:

Análisis de la financiación de la red Natura 2000 a través de la Política Agraria Común. Propuestas de futuro 

1.- Introducción

La agricultura y la ganadería crean o destruyen naturaleza, depende del manejo que se haga de los recursos naturales, el cuidado de los elementos del paisaje, el calendario y tipología de labores y el empleo de insumos en las explotaciones. Todo esto está condicionado en gran medida por la Política Agraria Común (PAC).

En España contamos con una amplia tipología y heterogeneidad de sistemas agrarios, gran parte de ellos soporte de una biodiversidad única en el mundo. Se trata de las explotaciones incluidas en la red Natura 2000 y de los Sistemas de Alto Valor Natural (SAVN). Paradójicamente son las fincas que menor apoyo reciben de la PAC, viéndose abocadas a intensificar o a abandonar, ambas tendencias con impactos ya inasumibles.

Nos encontramos en un momento decisivo en lo que a la nueva programación de Fondos Europeos se refiere. Mientras se cierra el presupuesto con el que contará la UE a partir de 2021, avanza la negociación sobre los reglamentos que regirán el destino de la futura PAC, entre otros. A la vez, se elaboran documentos clave para asegurar que tanto la PAC como el resto de políticas europeas integran de manera adecuada el objetivo de conservación de la biodiversidad, es el caso del llamado Marco de Acción Prioritaria (MAP) sobre financiación de la red Natura 2000.

Para aprovechar esta nueva oportunidad, y no repetir errores del pasado, WWF presenta en este informe un análisis de la financiación de la red Natura 2000 en la programación 2014 – 2020, centrado en la PAC por su importante montante presupuestario y su incidencia directa sobre el territorio. Se incluyen además propuestas para una PAC que trabaje a favor de la naturaleza ahora y más allá del 2020. Así como para asegurar la financiación completa de la red Natura 2000 con mecanismos complementarios. Sólo de esta forma aseguraremos la producción de alimentos a medio plazo, la vitalidad en las zonas rurales y el cumplimiento de los objetivos sobre biodiversidad a los que estamos comprometidos.

EL DESTINO DE LA AGRICULTURA Y LA NATURALEZA ESTÁN INTIMAMENTE LIGADOS. SIN UNA PAC QUE PERMITA AVANZAR HACIA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, SEGUIREMOS ARRIESGANDO NUESTRA CAPACIDAD DE PRODUCIR ALIMENTOS Y NO ALCANZAREMOS LOS OBJETIVOS AMBIENTALES COMPROMETIDOS

2. La red Natura 2000

La red europea de espacios protegidos destinada a garantizar la biodiversidad de Europa, red Natura 2000, es clave para asegurar la salud y el bienestar futuro de los ciudadanos europeos, así como de nuestros sistemas productivos. La red Natura 2000 además de generar numerosos beneficios para la ciudadanía europea, tiene un gran impacto positivo en la economía de los Estados Miembros y del conjunto de la Unión Europea (UE). Cuidar e invertir recursos en los territorios que forman parte de la red Natura 2000 tiene una incidencia positiva en las economías locales, contribuyendo al crecimiento de nuevas actividades económicas sostenibles y empleos de calidad que benefician a las comunidades y a las empresas de ámbito local y regional. Bajo este enfoque, la red Natura 2000 es una herramienta necesaria de cohesión territorial en la UE para garantizar la sostenibilidad, especialmente en aquellas amplias zonas marginales que albergan sistemas agrarios y forestales de alto valor natural.

Los beneficios económicos de la red Natura 2000 para la UE en cifras¹

Cada año los espacios naturales que forman parte de la red Natura 2000 capturan 35,3 millones de toneladas de CO₂ equivalentes 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 millones de euros al año;

El valor económico de los productos agrarios que dependen de los polinizadores silvestres que alberga la red Natura 2000 es de al menos 244 millones de euros, el impacto económico directo e indirecto del turismo de naturaleza en la red Natura 2000 sólo en España es de 941 millones de euros al año²

Fuente: García Fernández – Velilla, S. (2017). FINANCIAR N2000 HASTA Y MÁS ALLÁ DE 2020. Bi+De

¹ Pueden encontrarse todas las referencias bibliográficas para los datos presentados en este informe en el Estudio García Fernández – Velilla, S. (2017). FINANCIAR N2000 HASTA Y MÁS ALLÁ DE 2020. Bi+De

POR CADA EURO QUE LA SOCIEDAD INVIERTA EN LA RED NATURA 2000 OBTENDRÁ ENTRE 34 Y 52 EUROS DE BENEFICIO

El Parlamento Europeo en el año 2012 afirmó 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. No es viable ningún modelo económico que no tenga en cuenta una conservación adecuada de la biodiversidad³.

3. ¿Cuánto cuesta conservar la red Natura 2000?

Mantener la red Natura 2000 en un estado de conservación favorable, capaz de garantizar la supervivencia de toda la biodiversidad de la UE, supone un coste del 4% del presupuesto total de la UE-28 (tomando como referencia el año 2013 en el que ascendió a 144.000 millones de euros). Esta cifra se basa en un estudio realizado por la Comisión Europea en 2010, a partir de los datos facilitados por los Estados Miembros, que 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 euros al año⁴. Teniendo en cuenta la superficie terrestre de la red Natura 2000, **el coste estimado sería de 63 euros por hectárea y año**⁵. No obstante, la propia Comisión reconoce que este dato probablemente subestimaba significativamente los costes totales necesarios (existen valoraciones anteriores que sugerían un costo anual de hasta 128 euros por hectárea y año). Tanto el Parlamento Europeo como numerosos estudios posteriores, han coincidido en que esta cifra infravalora las necesidades de la red.

³ 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).

⁴ 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).

⁵ SEC (2011) 1573 final. COMMISSION STAFF WORKING PAPER: FINANCING NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people.

En España las necesidades financieras de la red Natura 2000 con una intensidad de gestión media son de 1.452 millones de euros al año. Esto equivale a 98 euros por hectárea y año⁶, si bien los costes dependerán de dicha intensidad de gestión.

Los costes de la red Natura 2000 en el contexto de la Política Agraria Común

Referido al conjunto de los fondos europeos, la cuantía necesaria para implementar Natura 2000 en España equivale al 10,5% de la contribución total de la UE a nuestro país, que en 2013 ascendió a 13.752 millones de euros.

En el capítulo agrario, para el período 2014–2020, España cuenta con 35.700 millones de euros de ayudas directas (FEAGA) y 8.291 millones de euros para el Desarrollo Rural (FEADER). El coste de la red Natura 2000 equivaldría al 21% de los fondos de la PAC en España, que en 2013 ascendió a 6.900 millones de euros⁷.

4. ¿Cómo se financia la red Natura 2000?

Las Directivas de Conservación de la naturaleza en las que se enmarca la red Natura 2000 (Directiva Hábitats y Directiva Aves) **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 Natura 2000 requiere inversiones en adquisición de tierras, infraestructuras físicas no productivas, investigación, restauración, seguimiento, apoyo a propietarios privados para el desarrollo de prácticas regulares y recurrentes favorables para la biodiversidad, personal técnico y administrativo, etc. Así, los Estados Miembros, más allá de las aportaciones de los presupuestos nacionales que destinan a la aplicación y desarrollo de la red Natura 2000, requieren de financiación europea para poder cubrir los costes necesarios para su mantenimiento y gestión.

Para financiar la implantación de la red Natura 2000 la Comisión Europea optó por el conocido como “**enfoque de la integración**”⁸, consistente en utilizar los fondos

⁶ 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.

⁷ http://ec.europa.eu/budget/mycountry/ES/index_es.cfm

⁸ COM (2004) 431 final de 15 de julio de 2004, «Financiación de Natura 2000» y SEC(2011) 1573final.

existentes de la UE⁹ antes que desarrollar instrumentos financieros específicos. La financiación a través del segundo pilar de la PAC (FEADER) es la principal fuente de apoyo a la red Natura 2000 en la mayoría de los países. Aparte de estos fondos, cabe considerar el programa LIFE, de muy escasa entidad, que cuenta con presupuesto destinado exclusivamente a una serie de acciones de la red Natura 2000. Por lo tanto, aunque no se destinan fondos específicos a Natura 2000 en los distintos programas de financiación sectorial, existen oportunidades para financiarla en el contexto del apoyo a la biodiversidad.

5. Los resultados de la financiación integrada de la red Natura 2000 (2014 - 2020)

En la práctica **el éxito del enfoque integrado es limitado y los fondos de la UE no se destinan suficiente ni adecuadamente a las necesidades de la red Natura 2000, poniendo así en riesgo el objetivo de la UE relativo a la biodiversidad.** A pesar de las supuestas oportunidades financieras que ofrece este enfoque, el uso de diferentes instrumentos de la UE sigue estando significativamente por debajo de las necesidades financieras de la red Natura 2000 definidas por los Estados Miembros. Además, la ausencia de una contabilidad específica y de indicadores adecuados en los distintos fondos comunitarios complica sobremanera el saber cuántos fondos se están destinando realmente a la red y su efectividad, más allá de meras hipótesis. Suponiendo que todos los fondos de Cohesión relacionados con la naturaleza y la biodiversidad, así como los pagos “Natura 2000” y el 20% de las ayudas agroambientales de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) de FEADER estuviesen asignados a la red Natura 2000, junto con el importe total del ahora llamado Programa de Medio Ambiente y Acción por Clima (LIFE) **sólo se cubrirían el 20% de las necesidades financieras de la red Natura 2000**¹⁰.

⁹ 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).

¹⁰ SEC (2011) 1573 final. COMMISSION STAFF WORKING PAPER: Financing Natura 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people.

EL MANTENIMIENTO DE LOS ACTUALES NIVELES DE FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000 ES INCOMPATIBLE CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS DIRECTIVAS DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, ASÍ COMO DE LA LEY ESPAÑOLA DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD.

La 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**. 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 (Informe del Artículo 17 periodo 2007-2012) fueron demoledores, desalentadores y nada tranquilizadores. No está previsto que haya mejoras significativas para muchos hábitats y especies en el informe que se está elaborando para el periodo 2013-2018.

Analizando con detalle la financiación de Natura 2000 en el marco de la PAC

SEO/BirdLife y WWF España llevan más de una década promoviendo cambios en la PAC, de forma que los objetivos ambientales, y en especial los referentes a Natura 2000, se integren plenamente en el corazón de esta política. Sin embargo, en diversos análisis realizados se muestra como aún queda mucho por avanzar.

La actual PAC sigue distribuyendo la mayor parte de los fondos en forma de pagos directos de ayudas a la renta entre un pequeño número de explotaciones de grandes dimensiones o más intensivas, beneficiando en gran medida a aquellos que desarrollan prácticas agrarias que afectan negativamente a la naturaleza. Muchas de estas ayudas podrían calificarse de subsidios perversos, a pesar del compromiso de la UE de eliminarlos antes del 2020. Por el contrario, se aprecia un menor nivel de apoyo a aquellas fincas que ofrecen los mayores valores ambientales, como las de pastos para ganadería extensiva o cultivos herbáceos en extensivo (la mayor parte de ellos, conforman SAVN) y explotaciones dentro de Natura 2000. Este menor nivel de apoyo a Natura 2000 y a los SAVN indicaría una contradicción y falta

de coherencia de la PAC en su contribución al alcance de los objetivos de las Directivas Aves y Hábitats¹¹.

LA ACTUAL PAC PROMUEVE LA TRANSFORMACIÓN DE SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL CADA VEZ MÁS SINGULARES, ESCASOS E IRREEMPLAZABLES EN SISTEMAS AGRARIOS INTENSIVOS COMUNES

Si entramos en detalle sobre los PDR 2014 – 2020 y su apoyo a Natura 2000, vemos que la apuesta sigue siendo de mínimos. En especial en la programación de la medida destinada específicamente a compensar a agricultores, ganaderos y selvicultores por el coste adicional y/o lucro cesante debido a limitaciones incluidas en los Planes de gestión¹².

Programación de Medidas con submedidas específicas con beneficios claros para biodiversidad y RN2000												
Comunidad Autónoma	M01. Transferencia conocimientos		M04. Inversiones		M07. Servicios a la población		M10. Agroambiente y clima		M12. Natura 2000		M15. Silvo-ambientales	
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Andalucía	Sí		Sí		Sí		Sí		No		Sí	
Aragón	No	Sí	Sí		Sí		Sí		Sí		No	Sí
Cantabria	Sí		No		Sí		No	Sí	No		No	
Castilla-La-Mancha	No	Sí	Sí		Sí		Sí		Sí		Sí	
Castilla y León	No	Sí	No		No	Sí	Sí		No		No	
Cataluña	Sí		Sí		Sí		Sí		No		No	

¹¹ SEO/BirdLife y WWF España. (2010). ¿Quién contamina Cobra? Relación entre la Política Agraria Común y el medio ambiente en España.

http://awsassets.wwf.es/downloads/informe_wwf_y_seo_relacion_pac_y_medio_ambiente_quien_contamina_cobra.pdf

¹² SEO/BirdLife (2018). PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL: INFORME DE PROPUESTAS PARA SU MEJORA Y EL FUTURO DE LA PAC <https://www.seo.org/wp-content/uploads/2018/12/Informe-propuestas-mejora-PDR-para-el-futuro-de-la-PAC.pdf>

Programación de Medidas con submedidas específicas con beneficios claros para biodiversidad y RN2000												
Comunidad Autónoma	M01. Transferencia conocimientos		M04. Inversiones		M07. Servicios a la población		M10. Agroambiente y clima		M12. Natura 2000		M15. Silvo-ambientales	
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
	Com.Valenciana	No	Sí	Sí		?	No	Sí		No		No
Extremadura	No	Sí	Sí		Sí		Sí		No		No	Sí
Galicia	No	Sí	Sí		Sí		Sí		Sí	No	No	Sí
Islas Baleares	No	Sí	Sí		?	Sí	No	Sí	No		No	
Islas Canarias	Sí		Sí		Sí		Sí		No		No	
La Rioja	Sí		Sí		Sí		Sí		No		No	
Madrid	?	Sí	?	Sí	?	Sí	?	Sí	?	No	?	Sí
Navarra	No	Sí	No		Sí		Sí		Sí		No	
País Vasco	Sí		No		?	No	Sí		No		Sí	
Princip. De Asturias	Sí		Sí		Sí		Sí		No		No	
Región de Murcia	Sí		No	Sí	?	No	Sí		Sí		No	

Fuente: SEO/BirdLife (2018). Programas de desarrollo rural, informe de propuestas para su mejora y el futuro de la PAC.

La actual programación de desarrollo rural es incompatible con el mantenimiento de un medio ambiente en buen estado que pueda dar soporte a la actividad agraria a largo plazo. Eso implica necesariamente movilizar recursos hacia las áreas de la red Natura 2000, así como hacia otros Sistemas de Alto Valor Natural.

6. Documentos relevantes para la financiación de la red Natura 2000

El Marco de Acción Prioritaria

El artículo 8 de la Directiva Hábitats prevé la necesidad de una planificación estratégica para Natura 2000 mediante el establecimiento de un Marco de Acción Prioritaria (MAP) para la red. En este contexto, cada Estado Miembro ha elaborado su propio MAP a nivel nacional como instrumento de planificación. Pretende ofrecer una visión integrada e identificar las medidas necesarias en el periodo 2014-2020 para implantar la red Natura 2000 en su territorio. En el MAP se especifican sus necesidades financieras y se identifican los correspondientes fondos de la UE que pueden utilizarse para dar respuesta a dichas necesidades¹³. El MAP es un instrumento útil de cara a aplicar correctamente la opción de integración, aunque no sea jurídicamente vinculante.

Sin embargo, la preparación de los MAP por los Estados Miembros y la evaluación de necesidades de financiación para el periodo de programación 2014-2020 no fue exacta ni completa¹⁴. España no fue una excepción al respecto. A la escasa interlocución y coordinación entre los departamentos encargados de Natura 2000 y los responsables de la programación de fondos Europeos, se le unieron carencias en los procesos de participación pública para la elaboración tanto del MAP como de los planes y programas europeos. A esto se sumó el hecho de que el MAP definitivo se finalizase tardíamente, lo que dificultó su incorporación en la programación. Otros déficits, como la falta de desglose a nivel autonómico de las medidas contempladas, así como en el nivel de detalle y concreción de las mismas (Eje. estimación de superficie, montante de ayuda necesario, etc.) también limitaron su alcance.

En definitiva, la falta de conocimiento e interés en algunos casos sobre Natura 2000 por parte de los programadores de fondos Europeos, sumado a las carencias señaladas en los MAP se tradujo, en el conjunto de la UE, en que los documentos de

¹³ EC(2011) 1573 final de 12 de diciembre de 2011, «Financing Natura 2000, Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people», p. 11.

¹⁴ TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2017. Informe Especial no 1/2017. Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la red Natura 2000.

programación aprobados con diferentes fondos de la UE no reflejen todas las necesidades de la red Natura 2000 identificadas en los MAP.¹⁵

EL MARCO DE ACCIÓN PRIORITARIA NATURA 2000 ES LA HERRAMIENTA CLAVE PARA ASEGURAR LA INTEGRACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN LA PAC

En la actualidad se está elaborando el MAP para el próximo periodo financiero 2021-2027. Constará de un MAP estatal con medidas transversales de aplicación a nivel nacional y un MAP para cada Comunidad Autónoma. En este caso, a la necesidad de subsanar las carencias antes señaladas se le une la importancia de que el MITECO garantice una coordinación de los MAP regionales para que no haya desigualdades territoriales o contradicciones entre regiones adyacentes. A diferencia del MAP 2014-2020, en la actualidad se están elaborando los Marcos de Acción Prioritaria teniendo en cuenta los planes de gestión de una gran parte de las ZEC (en 2018, 77,3% de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) están declaradas) que no estaban disponibles ni aprobados en 2014. Sin embargo, muchos de ellos siguen sin contar con adecuados apartados de costes y no se han generado directrices para el cálculo armonizado de costes para las acciones, que sirvan de referencia para la elaboración de MAP regionales. Sigue sin resolverse el cómo evaluar el impacto de los fondos europeos invertidos en red Natura 2000 sobre la mejora o mantenimiento en un estado de conservación favorable de los hábitats y especies que conforman los espacios protegidos red Natura 2000 y en garantizar su coherencia ecológica.

Los planes de gestión de las Zonas de Especial Conservación

Una herramienta clave para la integración de los objetivos de la política de conservación en los fondos europeos en el periodo 2014-2020 deberían haber sido los planes de gestión de los espacios protegidos red Natura 2000. Estos planes debían contener claramente qué acciones deben ejecutarse en cada ZEC para reducir las presiones significativas sobre la biodiversidad y permitir que se alcancen estados de conservación favorable para especies y hábitats de interés comunitario

¹⁵ 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; y TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2017. Informe Especial no 1/2017. Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la red Natura 2000.

específicos en cada ZEC, así como identificar las necesidades financieras para su ejecución. En la práctica, los planes de gestión con frecuencia carecen de evaluaciones exactas y completas de los costes asociados a la aplicación de medidas de conservación¹⁶. Tampoco suelen proponer medidas de conservación concretas, con escala geográfica adecuada, que puedan ser fácilmente incluidas en la programación de los Fondos Europeos¹⁷. Sumado al retraso en la aprobación de estos planes, estas carencias lastraron de manera decisiva la articulación de pagos FEADER en zonas Natura 2000 (Medida 12 PDR).

7. Conclusiones

El coste de la implementación de la red Natura 2000 es asumible, sobre todo si tenemos en cuenta el impacto de la no actuación. Representa tan solo el 3,7% del presupuesto comunitario¹⁸. En el caso de España, supondría solo del 0,3% del presupuesto nacional.

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

Un principio rector de la política agraria y de desarrollo rural española debería ser el apoyo en la red Natura 2000 y en zonas agrarias de alto valor natural a las pequeñas explotaciones, especialmente de carácter familiar, para que sean competentes y competitivas de forma que puedan seguir produciendo, no solo bienes agrarios comercializables, sino también unos servicios ambientales medibles, por los que reciban ayudas públicas proporcionales.

¹⁶ TRIBUNAL EUROPEO DE CUENTAS, 2017. Informe Especial no 1/2017. Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la red Natura 2000.

¹⁷ 'Naturómetro 2016' <https://www.wwf.es/?39220/WWF-suspende-a-siete-CCAA-por-incumplir--las-directivas-de-proteccion-de-la-naturaleza>.

¹⁸ 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).

NO HABRÁ CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA SIN INTEGRACIÓN DE ESTE OBJETIVO EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES

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. Por ello, el principal fondo para su implementación debe ser la PAC. Para que eso ocurra las Administraciones agraria y forestal deben asumir el liderazgo necesario para avanzar en la integración de la conservación de la naturaleza en las políticas sectoriales.

La PAC en su conjunto debe adoptar un enfoque territorial comprometido con la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural y facilitar la urgente transición agroecológica hacia sistemas alimentarios sostenibles, si se quiere seguir asegurando la producción de alimentos a medio plazo. De la misma manera, la gestión de la red Natura 2000 no debe sustanciarse exclusivamente en el diseño de economías subsidiadas y se ha de 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. 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.

8. Propuestas para la financiación de la red Natura 2000

Reconocido el fracaso del llamado “enfoque de la integración” para la financiación de la red Natura 2000 en el actual período de programación, se considera necesario avanzar hacia un nuevo modelo de financiación con tres componentes:

Mantenimiento mejorado de la integración

Creación de un fondo específico para la financiación de la red Natura 2000.

Refuerzo del programa LIFE

Mantenimiento mejorado de la integración

La PAC debe ser reformada para que la integración la implantación de la red Natura 2000 no sean una opción para los Estados Miembros, sino una obligación. Se propone un rediseño y refuerzo del actual enfoque integrado, con el objetivo de lograr una transición del sector agrario y forestal hacia una economía sostenible, basada en el aprovechamiento adecuado de los recursos, que impida la degradación o pérdida de biodiversidad, y promueva la cohesión social y territorial.

El objetivo de la PAC debe ser la creación de un **sistema público de rescate para la agricultura y la ganadería extensiva 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. De esta forma, debe articularse un sistema de ayudas a las explotaciones de la red Natura 2000 y de alto valor natural, con el objetivo de alcanzar la renta de referencia, 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 impliquen activamente en la adopción de compromisos a favor de la biodiversidad.

Para ello es necesario mejorar estos cinco puntos:

1. Plantear un nuevo reparto de fondos a nivel europeo

1.a) Reparto fondos: Distribuir los fondos agrarios entre los Estados Miembros teniendo en cuenta su contribución 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 Natura 2000. Esto es, a mayor contribución vía red Natura 2000 bien gestionada de un Estado, le debe corresponder mayor % de ayudas de la PAC (al menos, del segundo pilar de la PAC), algo que no sucede en la actualidad.

1.b) Reserva de eficacia: Incrementar el porcentaje de reserva de eficacia¹⁹ o los fondos disponibles en ambos pilares de la PAC para otros mecanismos de reciclado presupuestario que permitan aumentar los “sobres nacionales” de los Estados en función de sus resultados.

Establecimiento de unas **condiciones favorables** específicas para el futuro Plan Estratégico de la PAC, que queda fuera del Acuerdo de Asociación de fondos Europeos. Dichas condiciones, de obligado cumplimiento para la movilización de fondos, deben verse reforzadas específicamente en materia de biodiversidad (MAP), agua (Planes Demarcación Hidrológica y recuperación de costes de la Directiva Marco de Agua) y clima (objetivos del Acuerdo de París).

2. Mejorar de la gobernanza

2.a) Coordinación administrativa y coherencia entre políticas: Impulsar la creación de estructuras administrativas multidisciplinares de diseño, gestión, evaluación y seguimiento de los fondos agrarios que respondan a los objetivos múltiples de dichos fondos. Esto asegurará la coordinación necesaria para una aplicación coherente de políticas ambientales y sectoriales. Este mecanismo permitirá la participación plena de las administraciones ambientales en las negociaciones en marcha, así como en la elaboración y aprobación de los futuros Planes Estratégicos de la PAC.

2.b) Gobernanza y participación pública: Debe asegurarse la participación de la sociedad civil en todo el proceso, con los medios necesarios para una participación pública de calidad, que represente la pluralidad de intereses en torno a la PAC (Organizaciones agrarias, ONG ambientales, de desarrollo, de consumidores, expertos en alimentación, etc.). Se propone seguir las recomendaciones al respecto preparadas por el Foro Acción Rural²⁰

3. Redirigir los incentivos

3.a) Eliminación de subsidios perversos: Debe avanzarse en el análisis y retirada de los subsidios perversos para la naturaleza y el clima, existentes en las diferentes

¹⁹ Porcentaje de fondos que quedan retenidos de los repartos indicativos asignados a cada país de Fondos Estructurales, que se dedicará a premiar la buena gestión de Programas Operativos

²⁰ <https://www.seo.org/wp-content/uploads/2016/07/FAR-Propuestas-Participaci%C3%B3n-y-Gobernanza.pdf>

políticas sectoriales. En el marco de la PAC, es necesario actuar con urgencia: rediseñando el pago básico, de forma que se eliminen los derechos históricos y se avance en el modelo expuesto que asegure la renta a las explotaciones de mayor valor socioambiental; proceder a la retirada de los pagos acoplados a producciones intensivas con alto impacto ambiental y modificar los criterios para las medidas de inversiones, evitando intensificación del sistema productivo por encima de los límites de los ecosistemas, en especial de las actuaciones en materia de regadíos.

3.b) Garantizar un adecuado diseño de la nueva arquitectura verde de la PAC:

Partiendo de una condicionalidad reforzada, en cuanto a contenido, controles y sanciones, se diseñará un adecuado sistema de pagos para responder a las necesidades de la red Natura 2000 y los SAVN. En particular se programarán ecoesquemas con un presupuesto equivalente al del actual *greening* de la PAC, complementados con el resto de medidas del primer y segundo pilar necesarias para asegurar la viabilidad de estas explotaciones y el mantenimiento de sus valores ambientales.

3.c) Selección en positivo: 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.

3.d) Contabilidad y Salvaguardas ambientales: Poner en marcha una contabilidad específica para las medidas que tengan un efecto significativo para la biodiversidad y para la red Natura 2000. Todas las actuaciones de los PDR deberán clasificarse según su impacto sobre la biodiversidad: 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.

Para que la contabilidad pueda llevarse a cabo deberán registrarse las operaciones que se ejecutan en la red Natura 2000 y en los **Sistemas de Alto Valor Natural que contribuyen a la coherencia de la red. Esto implica que estos sistemas deben estar**

identificados, caracterizados y debidamente cartografiados, según una metodología común.

4. Mejorar la planificación, evaluación y seguimiento

4.a) Proceso aprobación programación PAC: Establecer mecanismos eficaces que permitan evaluar de manera estructurada si los futuros Planes Estratégicos de la PAC 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 una programación fiable, exacta y exhaustiva de los fondos de la UE que van a ser empleados en Natura 2000 durante cada período financiero, atendiendo a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo al respecto.

4.b) Control real y eficiente: Definir mecanismos de control anual que garanticen que el gasto programado para la red Natura 2000 se ejecuta según lo previsto y obtiene los efectos deseados según indicadores adicionales de rendimiento adecuados a las condiciones regionales y locales.

Establecer 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.

4.c) Trazabilidad de los fondos: Poner en marcha un registro único de todos los subsidios de la PAC que recibe una explotación agraria, de manera que se reorienten prioritariamente y de forma proporcionada hacia aquellas fincas que generan bienes públicos cuantificables de carácter social y ambiental.

4.d) Indicadores: Establecer como indicador adicional en el Marco Común de Evaluación y Seguimiento “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”. Además, se propone un indicador adicional sobre “porcentaje de explotaciones de la red Natura 2000 que alcanza la renta de referencia”.

4.e) Criterios de admisibilidad y priorización: En aplicación del principio básico de que los fondos públicos deben apoyar la generación de bienes públicos, las ayudas de inversión o con componente productiva se deben condicionar a la adopción

previa de compromisos ambientales o sociales; o dar prioridad a aquellas solicitudes que incluyan dichos compromisos. Es necesario establecer indicadores que permitan cuantificar los bienes públicos generados en orden a poder fijar 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.

5. Un enfoque más individualizado

5.a) Asesoramiento independiente y de calidad: Garantizar que los servicios de asesoramiento, 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. Este asesoramiento, debe mantenerse en el tiempo, acompañarse de formación adecuada y de una red de fincas piloto en las que difundir prácticas beneficiosas para el medio ambiente.

5.b) Aplicación coordinada de los fondos: Los servicios de asesoramiento deben 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 la 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, con un enfoque multifuncional para el alcance de objetivos económicos, ambientales y sociales.

5.c) Contratos territoriales por explotación: Los contratos territoriales, que algunas Comunidades Autónomas llegaron a proponer en programaciones anteriores son los instrumentos idóneos para asegurar un uso coherente y coordinado de los fondos PAC. Permiten avanzar hacia el concepto de pago por bienes públicos, a la vez que simplificar los trámites burocráticos a los beneficiarios. Deben recuperarse en la futura PAC, ya existe una figura legal que regula su aplicación²¹.

²¹ Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.

Creación de un fondo específico para la financiación de Natura 2000

Existen medidas específicas necesarias para la red Natura 2000 que no tienen relación directa con otras políticas sectoriales. La gestión directa de la red no puede depender de los presupuestos que voluntariamente quieran asignarle los responsables de los fondos específicos disponibles para desarrollar otras políticas sectoriales. Estas acciones específicas componen el núcleo de lo que debe considerarse una política propia que, por supuesto, debe coordinarse con otras políticas sectoriales y que ha de disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo. **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, teniéndose en cuenta el tamaño de los territorios y el grado de biodiversidad en los espacios afectados²².

Tampoco hay que olvidar la posibilidad de apoyar la implementación de Natura 2000 con presupuestos propios del estado. El objetivo 8.1. del Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (2011-2017) para asegurar la adecuada financiación de la política de conservación de la biodiversidad planteaba la creación de un Fondo Para el patrimonio Natural y la Biodiversidad que no ha sido aprobado ni puesto en aplicación hasta la fecha, habiendo terminado el plazo de vigencia de este plan. Dicha disposición debe ponerse en marcha lo antes posible, para subsanar al menos parte de las carencias señaladas en este documento.

Refuerzo del programa LIFE

El Programa LIFE es el único instrumento de financiación de la UE dedicado por completo al medio ambiente, la conservación de la naturaleza y el cambio climático. Ofrece oportunidades únicas para la cooperación entre la sociedad civil, la industria, las PYME, los institutos de investigación y las instituciones públicas.

²² P6_TA (2005)0078 Financiación de Natura 2000 Resolución del Parlamento Europeo sobre la financiación de Natura 2000 (2004/2164(INI)).

La iniciativa LIFE desde su creación en 1992 ha permitido disponer de una convocatoria para proyectos ambiciosos, demostrativos, eficientes y con efectos altamente relevantes sobre la biodiversidad y el medio ambiente. Su impacto en la conservación de la naturaleza es incuestionable y un buen ejemplo es el apoyo continuado de esta iniciativa a las acciones de recuperación del lince ibérico a través de tres proyectos LIFE consecutivos, que han sido fundamentales para que la población mundial de lince haya pasado de alrededor de 100 ejemplares en 2002 a más de 600 en la actualidad y que la especie haya descendido de la categoría de “En Peligro crítico de extinción” a la de “En Peligro”. Además este programa ha fomentado la cooperación y el diálogo a nivel local y entre partes interesadas, de distintas regiones y Estados Miembros y ha tenido un fuerte impacto en la creación de empleos (74.5000 empleos en toda la UE entre 2005-2009).

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 ello, la UE se ha propuesto mantener dicha convocatoria en los términos actuales, incrementando, si es posible, la dotación del mismo.

WWF junto con otras 200 asociaciones de conservación del ámbito europeo ha solicitado:

- Asignar al menos el 1% del próximo presupuesto de la UE al programa LIFE, para apoyar la protección de la biodiversidad y en particular de la red Natura 2000 y para alcanzar los objetivos sobre medio ambiente, conservación de la naturaleza y cambio climático, así como para fomentar el crecimiento, el empleo y la economía sostenible.
- Dedicar al menos el 50% del programa LIFE a proyectos de protección de la naturaleza y la biodiversidad que permitan la aplicación de las Directivas Europeas de Naturaleza.
- Acercar el programa LIFE a los ciudadanos asegurando la financiación de proyectos gestionados por la sociedad civil desde abajo hacia arriba. Para ello, se solicita asignar al menos el 50% de las subvenciones a dichos proyectos y un máximo del 30% del presupuesto a "proyectos integrados".

- Aumentar el nivel de cofinanciación general al 75%, ya que ONG y organismos públicos, como principales solicitantes de proyectos, pueden estar presentando graves dificultades para movilizar fondos nacionales. De hecho la utilización de fondos LIFE por parte de Estados Miembros con un PIB bajo está en riesgo, si el nivel de cofinanciación no aumenta.

En diciembre de 2018 el Parlamento Europeo ha aprobado doblar el presupuesto comunitario del 0,3% al 0,6% y dedicar más fondos a proyectos de protección de la naturaleza y la biodiversidad. Si bien se trata de un avance importante, sigue siendo marginal respecto al 1% del presupuesto que solicitan las ONG. Además esta decisión del Parlamento debe aún ser aceptada y ratificada por el Consejo Europeo.

Documento basado en el estudio realizado por Santiago García Velilla.

FINANCIAR N2000 HASTA Y MÁS ALLÁ DE 2020. Bi+De.

http://awsassets.wwf.es/downloads/informe_financiarn2000_garciavelilla_2017.pdf

WWF España quiere agradecerle sus conocimientos, dedicación y tesón puestos altruistamente a disposición de nuestra organización.

Más Información:

Teresa Gil

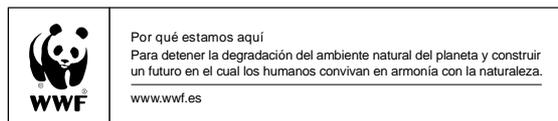
Técnico de Natura 2000

tgil@wwf.es

Celsa Peiteado Morales

Coordinadora de Política Agraria y Desarrollo Rural

cpeiteado@wwf.es



© 1986. Logotipo del Panda de WWF y © WWF. Panda y Living Planet son Marcas Registradas de WWF World Wide Fund for Nature (Inicialmente World Wildlife Fund). WWF España, Gran Vía de San Francisco 8-D, 28005 Madrid, t: 91 354 05 78, e: info@wwf.es, www.wwf.es