

RECOMENDACIONES PARA LA EVALUACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA RED NATURA 2000 EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 2014-2020

Documento de trabajo



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE



Fundación Biodiversidad



UNIÓN EUROPEA
FONDO SOCIAL EUROPEO
El FSE invierte en tu futuro

Documento de trabajo elaborado por Santiago García Fernández-Velilla, Bi+De (Biodiversidad + Desarrollo), en el marco del proyecto “Prácticas agrarias ecológicas y turismo sostenible en áreas protegidas: ganamos todos”, cofinanciado por el Fondo Social Europeo a través del Programa empleaverde de la Fundación Biodiversidad. Abril de 2014.

ÍNDICE

1. CONSIDERACIONES PREVIAS	4
2. RAZONES POR LAS QUE LOS FONDOS DE DESARROLLO RURAL DEBEN FINANCIAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA IMPLANTACIÓN DE LA RED NATURA 2000	5
3. ALGUNOS PUNTOS DÉBILES EN EL ANTERIOR EJERCICIO DE PROGRAMACIÓN	10
4. ELEMENTOS QUE DEBERÍAN SER IMPORTANTES EN LOS PDR.....	12
5. LISTA DE CHEQUEO PARA LA EVALUACIÓN DE ACCIONES FAVORABLES PARA LA RED NATURA 2000 Y PARA LA BIODIVERSIDAD EN LOS PDR.....	14

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Este documento contiene argumentos basados en las propias consideraciones de la Comisión Europea, y finaliza con unas listas de chequeo propuestas para evaluar las acciones favorables para la Red Natura 2000 y para la biodiversidad en los Programas de Desarrollo Rural.

Para realizar una evaluación de las consideraciones relativas a la biodiversidad y a la Red Natura 2000 en los Programas de Desarrollo Rural 2014-2020 puede ser de utilidad consultar los siguientes documentos de la Comisión Europea:

- *Getting the most from your RDP: Guidelines for the Ex ante evaluation of 2014-2020 RDPS. Draft august, 2012*

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7797A2AE-91CD-8D82-C9DB-D30E043439F1

- *Guidelines establishing and implementing the evaluation plan of 2014-2020 RDPS. Draft march 2014*

El papel de la evaluación ex-ante como herramienta para mejorar la calidad de los programas se ve reforzado en el nuevo período de programación. Debe asegurar que los programas se articulan claramente mediante una **“lógica de intervención”** y que contribuyen a la estrategia de Europa 2020. Dicho de otra manera, la **selección de medidas** (o combinación de medidas) deberá dirigirse al logro de unos **objetivos cuantificados** vinculados a las prioridades de desarrollo rural, según las **necesidades** detectadas en el **análisis de la situación** (evaluación ex ante y DAFO).

También debe ayudar a poner en funcionamiento sistemas de control. Sus recomendaciones deben ser claras, basadas en la evidencia y adaptadas a las necesidades particulares de los programas.

2. RAZONES POR LAS QUE LOS FONDOS DE DESARROLLO RURAL DEBEN FINANCIAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA IMPLANTACIÓN DE LA RED NATURA 2000

La biodiversidad representa nuestro seguro de vida, nos da alimento, agua potable y aire limpio, abrigo y medicamentos, mitigando los desastres naturales, las epidemias y las enfermedades, y contribuyendo a regular el clima. La biodiversidad constituye también nuestro capital natural, al prestar servicios ecosistémicos en provecho de nuestra economía. Su pérdida y deterioro ponen en peligro esos servicios: desaparecen especies y hábitats, así como la riqueza y el empleo que obtenemos de la naturaleza, y peligra nuestro bienestar¹.

La sociedad humana se sustenta en los beneficios que aporta la naturaleza: alimentos, materiales, agua limpia, aire puro, regulación climática, prevención de inundaciones, polinización y lugares de recreo². Según la “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos”³, la falta de protección de nuestro capital natural y de una valoración adecuada de los servicios ecosistémicos debe abordarse en el marco de los esfuerzos por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que es la prioridad de la UE en el marco de Europa 2020⁴. En dicha hoja de ruta se señala que la infraestructura verde constituye un paso importante hacia la protección del capital natural. La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020⁵ incluyó el compromiso de la Comisión de desarrollar una estrategia sobre infraestructura verde. En sus conclusiones relativas a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, el Consejo de Medio Ambiente (6/11) subrayó *“la importancia de la infraestructura verde, entre otras cosas como una contribución a la integración de las consideraciones sobre la biodiversidad en las demás políticas de la UE”*. El Parlamento Europeo (5/12) instó a la Comisión a *“adoptar una estrategia en materia de infraestructura verde para 2012 a más tardar, que establezca la protección de la biodiversidad como objetivo primordial”*. Se entiende por infraestructura verde una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos.

La gestión de tierras dedicadas a la agricultura y la silvicultura incide de manera considerable en el estado del capital natural de la UE. En reconocimiento a este vínculo, la Política Agrícola Común (PAC) y el desarrollo rural proporcionan

¹ COM(2011) 244 final, DO C 264 de 8.9.2011. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020

² COM(2012) 710 final, Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».

³ COM(2011) 571 final, DO C 37 de 10.2.2012.

⁴ COM(2010) 2020 final, DO C 88 de 19.3.2011.

⁵ COM(2011) 244 final, DO C 264 de 8.9.2011.

instrumentos y medidas para fomentar la infraestructura verde y potenciar las áreas con un elevado valor natural en los espacios rurales. Sirvan como ejemplo (...) las medidas respaldadas mediante programas de desarrollo rural en el marco del segundo pilar, que incluyen inversiones no productivas, medidas agroambientales (...), pagos para fomentar la coherencia de Natura 2000, cooperación en el mantenimiento de lindes de gran valor, así como conservación y restauración del patrimonio rural (...) Para realizar el pleno potencial de la infraestructura verde dentro del marco de la próxima dotación presupuestaria (2014-2020), deben establecerse cuanto antes las modalidades de utilización a fin de facilitar su integración en proyectos financiados mediante mecanismos de financiación adecuados, como la Política Agrícola Común⁶.

La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 reconoce que “la Unión Europea viene ya esforzándose en integrar la biodiversidad en el desarrollo y la ejecución de otras políticas. Sin embargo, dados los beneficios que reportan la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a numerosos sectores, dichos esfuerzos siguen siendo insuficientes. Y por ello resulta necesario mejorar dicha integración en sectores fundamentales, especialmente a través de objetivos y medidas que acrecienten la contribución positiva de la agricultura y la silvicultura. En relación con la agricultura, los actuales instrumentos de la PAC deberán por tanto contribuir a este objetivo y ofrecer oportunidades de mejorar las sinergias y maximizar la coherencia entre los objetivos de protección de la biodiversidad y los de estas y otras políticas.”

El mantenimiento y mejora de la biodiversidad forestal es también un objetivo declarado del Plan de Acción Forestal 2006 de la UE⁷.

En consecuencia, la Estrategia de biodiversidad de la UE propone el objetivo 3:

- A) *Agricultura: Aumentar todo lo posible las zonas agrarias de pastizales, tierra cultivable y cultivos permanentes sujetas a medidas de biodiversidad en el marco de la PAC, a fin de garantizar la conservación de la biodiversidad y mejorar mensurablemente (*) el estado de conservación de las especies o hábitats que dependan de la agricultura o estén afectados por ésta en la prestación de servicios ecosistémicos, en comparación con la base de referencia UE 2010, contribuyendo así a mejorar la gestión sostenible.*
- B) *Montes: Aplicación en 2020 de Planes de Gestión Forestal o instrumentos equivalentes, de manera acorde con la Gestión Forestal Sostenible en todas las zonas de monte de titularidad pública o explotaciones forestales que superen una determinada superficie (que definirán los Estados miembros o las regiones y serán comunicadas en los Planes de Desarrollo Rural) receptoras de financiación en virtud del Programa de Desarrollo Rural de la UE, de modo que mejore mensurablemente (*) el estado de conservación de las especies o hábitats que dependan de la silvicultura o estén afectados por esta en la*

⁶ COM(2013) 249 final. Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa

⁷ COM(2006) 302

prestación de servicios ecosistémicos, en comparación con la base de referencia UE 2010, contribuyendo así a mejorar la gestión sostenible.

** Para ambos objetivos, las mejoras deberán medirse respecto de los objetivos cuantificados del estado de conservación de especies y hábitats de interés europeo y la restauración de ecosistemas degradados.*

La estrategia reconoce que conseguir estos objetivos y garantizar que la UE cumple sus compromisos internacionales en relación con la biodiversidad depende de que se cuente con recursos financieros y estos se usen eficientemente. Y por ello insta a que dentro del actual período de programación los Estados miembros se esfuercen en racionalizar los recursos disponibles y maximizar los beneficios colaterales de las diversas fuentes de financiación, incluidos los fondos destinados a la agricultura y el desarrollo rural.

En este contexto destaca, en particular, la necesidad de financiación para la plena implantación de la red Natura 2000. Ello puede requerir que los Estados miembros elaboren una planificación plurianual para Natura 2000 coherente con los marcos de acción prioritaria prescritos por la Directiva de Hábitats, que aporte financiación adicional para la biodiversidad.

En este sentido, la estrategia define, entre otras, las siguientes actuaciones a cuya financiación deberán contribuir todos los fondos agrarios de la UE, tal y como explícitamente se indica en las actuaciones 8 y 9:

Actuación 1: Completar la implantación de la red Natura 2000 y garantizar su buena gestión

Actuación 2: Garantizar una adecuada financiación de los lugares Natura 2000

Actuación 5: Mejorar el conocimiento de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos en la UE

Actuación 6: Fijar prioridades de restauración y fomentar el uso de infraestructura verde

Actuación 7: Prevenir la pérdida neta de biodiversidad y servicios ecosistémicos

Actuación 8: Mejorar los pagos directos a los bienes medioambientales públicos en la Política Agrícola Común

Actuación 9: Orientar mejor el desarrollo rural a la conservación de la biodiversidad

Actuación 10: Conservar la diversidad genética agraria de Europa

Actuación 11: Animar a los silvicultores a que protejan y mejoren la biodiversidad Forestal

Actuación 12: Integrar las medidas de protección de la biodiversidad en los planes de gestión forestal

Por otra parte, el Parlamento Europeo⁸:

- subraya que la PAC no tiene por único objetivo el suministro de alimentos y el desarrollo rural, sino que es una herramienta fundamental para la biodiversidad, la conservación de la naturaleza, la mitigación del cambio climático y el mantenimiento de servicios ecosistémicos; observa que la PAC incluye ya medidas destinadas a proteger el medio ambiente, como la disociación de las ayudas, la ecocondicionalidad y medidas agroambientales; considera lamentable, no obstante, que con estas medidas no se haya logrado todavía frenar el deterioro global de la biodiversidad en la UE y que la biodiversidad de las tierras agrícolas esté en constante declive; pide, por consiguiente, que la PAC se reoriente 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;
- sostiene que debe incrementarse 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 nueva PAC, y que la elegibilidad debe ampliarse también a las zonas que conectan los espacios Natura 2000;
- pide que se refuerce el segundo pilar y que se realicen en todos los Estados miembros mejoras radicales en el planteamiento ambiental de dicho pilar y en la eficacia de sus medidas agroambientales, también mediante un gasto obligatorio mínimo en medidas ambientales –tales como medidas agroambientales, en favor del medio forestal y relacionadas con Natura 2000– y el apoyo a la agricultura ecológica y de elevado valor natural; subraya que las medidas medioambientales previstas en los dos pilares deben reforzarse mutuamente;
- toma nota del informe crítico del Tribunal de Cuentas Europeo sobre los regímenes agroambientales; constata que se han alcanzado unos objetivos medioambientales muy limitados con los 22 200 millones de euros disponibles para el período 2007-2013; insta a la Comisión a que garantice que las futuras subvenciones agroambientales se aprueben únicamente con arreglo a criterios medioambientales estrictos;
- anima a la Comisión y a los Estados miembros a que examinen el fenómeno del abandono de tierras que se produce en distintas zonas de Europa, apoyando así la conservación selectiva de la biodiversidad y evitando la desertificación, al tiempo que se proporcionan nuevas oportunidades socioeconómicas para el desarrollo rural;
- 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

⁸ 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 (2011/2307(INI))

mediana agricultura, para la agricultura familiar y para las prácticas agrícolas extensivas que promueven la adecuada conservación de los recursos naturales;

- pide a la Comisión, en el contexto de la nueva reforma de la PAC, que redoble sus esfuerzos de apoyo a los sectores de la agricultura que contribuyen, de forma demostrada, a la protección de la biodiversidad, y en particular el apoyo al sector de la apicultura; recuerda que los insectos salvajes y domésticos, como la abeja, contribuyen al 80 % de la polinización de las plantas con flores, y que el declive que les amenaza es un reto enorme para nuestras sociedades, cuya producción agrícola, y por consiguiente cuya alimentación, dependen en gran medida de la polinización de las plantas con flores; subraya, en consecuencia, que se debe prestar una atención especial a la apicultura en el marco de las medidas que se adoptarán para proteger la biodiversidad;
- subraya la necesidad acuciante de garantizar que el próximo Marco Financiero Plurianual (2014-2020) apoye los esfuerzos dirigidos a cumplir los seis objetivos establecidos en la estrategia sobre la biodiversidad,
- pide a la Comisión y a los Estados miembros que, con vistas a garantizar una financiación adecuada de la Red Natura 2000, garanticen una aportación mínima de 5 800 millones de euros anuales, procedentes de los presupuestos de la UE y de los Estados miembros; pide, asimismo, a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen que se dispone de financiación adecuada a través de los distintos fondos de la UE (por ejemplo, los fondos de la PAC, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, los Fondos de Cohesión y el fondo del programa LIFE+ debidamente reforzado), gracias a una mejor coordinación y coherencia entre los mismos, mediante, por ejemplo, el concepto de proyectos integrados,
- reconoce que la economía ecológica es una forma de generar cualificaciones y empleo, y pide que se la apoye mediante una financiación que ayude a crear capacidad a nivel local y se base en los conocimientos locales y tradicionales en la lucha para proteger la biodiversidad; alienta a los Estados miembros, y especialmente a las autoridades locales y regionales, a que, para poner freno a la pérdida de biodiversidad, sean más activas e intensifiquen los esfuerzos orientados a la inversión en el capital natural.

3. ALGUNOS PUNTOS DÉBILES EN EL ANTERIOR EJERCICIO DE PROGRAMACIÓN

La Red Europea de Desarrollo Rural ha promovido diversos seminarios y reuniones de expertos, entre los que se encontraban representantes de autoridades de gestión y organismos de pago, para analizar la aplicación de los programas de desarrollo rural en el periodo 2007-2013 y, a partir de la experiencia de los periodos previos de programación, reducir en los nuevos programas lo que considera una tasa de errores inadmisibles.

Los puntos débiles que los expertos identificaron durante el periodo anterior son los siguientes:

- Cuantificación inadecuada de los resultados del programa (indicadores); la calidad de la recopilación de datos de referencia utilizada en la programación anterior se considera mala.
- Selección insuficiente de objetivos para lograr las metas cuantificadas
- Indefinición de criterios para seleccionar los mejores proyectos prácticos.
- Vínculos débiles entre los objetivos estratégicos, las medidas seleccionadas, los proyectos desarrollados y la distribución de fondos (lógica de intervención mediocre).
- Ausencia de una identificación clara de las necesidades de desarrollo en los territorios de PDR.
- Ausencia de un análisis riguroso de los problemas relacionados con las prioridades del programa, así como de los niveles reales de demanda que deben satisfacer las medidas del programa
- Infravaloración del papel que pueden jugar las Medidas de inversión en la mejora de servicios medioambientales, si se combinan con medidas agroambientales para aumentar la competitividad de las explotaciones agrarias y conseguir soluciones beneficiosas para todas las partes.

Entre las conclusiones de los trabajos de la Red Europea de Desarrollo Rural destacamos las siguientes:

- 1) Los Programas de Desarrollo Rural para el periodo 2014-2020 deben basarse en la demanda y orientarse hacia la obtención de resultados demostrables.
- 2) Un buen análisis de las necesidades reales reduce las posibilidades de que surjan presiones para utilizar fondos de PDR infrautilizados para actividades que no atienden a las prioridades ni contribuyen a los resultados previstos.

- 3) La participación de las partes interesadas en el diseño de procesos transparentes de toma de decisiones de todas las fases de programación es un importante factor de éxito y optimiza la masa crítica de conocimientos necesaria para una programación adecuada.
- 4) El control de gastos debe garantizar que los fondos se emplean para el fin adecuado y que se seleccionan para la asignación de ayudas los proyectos que contribuyen de forma demostrable a los objetivos del programa.
- 5) El seguimiento y evaluación de los programas requiere la utilización de datos fiables y actualizados para medir el progreso de los resultados.
- 6) Es necesario poner en práctica procedimientos sencillos para la aplicación combinada de paquetes sinérgicos de medidas que tengan como objetivo la financiación de proyectos diseñados para generar resultados positivos para la biodiversidad, y tengan efectos sobre la sostenibilidad de las explotaciones agrarias.
- 7) Al tratarse de un tema horizontal, el medioambiente y el clima deberían ser abordados adecuadamente por todas las medidas priorizando el potencial de cada una para producir resultados favorables sobre la biodiversidad, utilizando criterios de selección y otras herramientas de implementación.
- 8) Los informes de seguimiento deben mejorarse y preparar sistemas adecuados para medir y explicar las contribuciones de todas las medidas a los objetivos ecológicos. Esto implica establecer datos de referencia precisos, y también puede requerir la programación del fortalecimiento de aptitudes y capacidades de control y seguimiento medioambiental por parte de los beneficiarios y de los administradores para todas las medidas de PDR.
- 9) El análisis inicial debe ofrecer datos de referencia claros sobre la situación de la biodiversidad y de la Red Natura 2000 para clarificar las decisiones con conocimiento de causa sobre las necesidades más acusadas y para poder medir el progreso y los resultados cuantificables, más allá de valoraciones “generalistas” y “dispersas”.
- 10) La programación debe asegurar que las medidas maximizan su potencial para cubrir lagunas que otra financiación no cubre en relación a los temas medioambientales (ver Comunicación de la Comisión sobre la financiación de la Red Natura 2000), mejorando la programación integrada del PDR con otros instrumentos de apoyo de la UE.

4. ELEMENTOS QUE DEBERÍAN SER IMPORTANTES EN LOS PDR

El artículo 8 del Reglamento FEADER describe el contenido requerido en los Programas de Desarrollo Rural. Algunos de esos contenidos son:

- Un análisis de la situación de tipo DAFO que determine las necesidades que se han de satisfacer en torno a las prioridades de desarrollo rural de la UE.
- Objetivos cuantificados con respecto a las prioridades y ámbitos de intervención mediante el uso de indicadores coherentes con el marco común de seguimiento y evaluación.
- Explicar la forma en que cada medida incidirá en las prioridades.
- Medidas multiobjetivo: una medida puede contribuir a varias prioridades al mismo tiempo, pero deben concretarse los efectos esperados sobre cada prioridad y objetivo.
- Combinaciones de medidas en relación con ámbitos de interés para las prioridades, conforme a una lógica de intervención que garantice que esas medidas contribuirán a las necesidades identificadas en el análisis DAFO, y que deben tener en cuenta las necesidades particulares derivadas de las condiciones específicas existentes a escala regional o local.
- Una descripción de cada una de las medidas seleccionadas.
- Un plan de evaluación.
- Un plan de financiación, que reflejará la contribución total del FEADER prevista para cada año y para cada medida.
- Un plan de indicadores que incluya objetivos, resultados esperados y los gastos previstos de cada medida.
- Información sobre la complementariedad con las medidas financiadas a través de los demás instrumentos de la PAC y de los fondos estructurales y de inversión europeos para evitar la doble financiación.
- Criterios de selección de las operaciones que se pondrán en marcha en cada medida.
- Acciones emprendidas para lograr la participación de los interlocutores, incluidas las autoridades ambientales, y un resumen de los resultados de las consultas realizadas.

Para entender los contenidos de cada una de las partes requeridas en los Programas de Desarrollo Rural 2014-2020 puede ser de utilidad consultar los siguientes documentos de la Comisión Europea:

- Elements of strategic programming for the period 2014-2020. Working paper prepared in the context of the Seminar on “Successful Programming” EAFRD 2014-2020. Brussels, 6th and 7th December 2012.

http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/sfc2014/doc/wp_prog.pdf

- Guidelines for strategic programming for the period 2014-2020. Draft December 2013

5. LISTA DE CHEQUEO PARA LA EVALUACIÓN DE ACCIONES FAVORABLES PARA LA RED NATURA 2000 Y PARA LA BIODIVERSIDAD EN LOS PDR

Para la revisión de los aspectos relativos a la conservación de la biodiversidad y al desarrollo de la Red Natura 2000, se recomienda completar una matriz de “marco lógico” donde en las filas se registren los problemas o necesidades identificadas en el análisis DAFO, y en las columnas los objetivos, los condicionantes (entendidos como factores que pueden favorecer o dificultar alcanzar los objetivos definidos: amenazas, debilidades, fortalezas y oportunidades, así como los factores externos, etc.), las medidas que resolverán los factores negativos y potenciarán los positivos para conseguir los resultados esperados, los indicadores de seguimiento con sus valores actuales de referencia y los resultados esperados tras la intervención, y el gasto previsto en cada medida.

	Objetivo	Condicionante	Medida	Indicadores	Presupuesto
Problema 1					
Problema 2					
Problema 3					

La matriz permite interrelacionar los problemas, sus causas, los objetivos, las medidas, los resultados previstos y los medios que ponemos a disposición de la intervención. De esa manera se detectan incoherencias y se garantiza la lógica de la intervención

También se recomienda construir una tabla de doble entrada para hacer un análisis cruzado de compatibilidad de objetivos y/o de medidas. La tabla permite detectar aquellos objetivos o medidas que son incompatibles de manera general o en una zona geográfica concreta, los que pueden tener efectos negativos sobre la biodiversidad si no se adoptan condicionantes o criterios adecuados de selección de proyectos, los que son neutros y no tiene efectos mutuos, los que pueden tener efectos positivos mutuos y aquellos que tendrán sinergias positivas claras y favorecerán la obtención de los resultados esperados si se plantean de forma combinada.

La valoración puede representarse en la tabla mediante estos o similares símbolos:



Incompatible



Posibles efectos negativos



Neutro



Posibles efectos positivos



Sinergias positivas

El análisis de sinergias permite identificar las medidas que a su vez van a tener repercusiones favorables sobre otras medidas y verificar si se han adoptado herramientas para la aplicación de medidas combinadas mediante contratos territoriales, subprogramas temáticos, proyectos piloto o integrados, etc.

Finalmente, la Comisión recomienda también que los PDR incluyan un resumen, que puede estructurarse a modo de tabla, de todas las medidas e intervenciones pertinentes en las diferentes prioridades hacia Natura 2000 y el objetivo de mitigación del cambio climático y biodiversidad. Si el PDR no incluye esa tabla, se recomienda construirla como herramienta de revisión⁹

Una vez concluidas estas herramientas de análisis se recomienda aplicar la lista de chequeo para valorar si se han tenido en cuenta los criterios seleccionados en cada bloque y el grado en que se han tenido en cuenta:



Aspecto no necesario



Aspecto no considerado



Aspecto mejorable



Aspecto bien considerado

No todos los criterios son relevantes en un PDR. Dependerá de si existen mecanismos alternativos de financiación de los aspectos a los que hace referencia, o de si existen herramientas alternativas que permiten que sean tenidos en cuenta.

⁹ Guidelines for strategic programming for the period 2014-2020. Draft December 2013

Nº	CRITERIOS PARA EVALUAR EL ANÁLISIS DAFO	●	●	●	●
1	Se analiza mediante indicadores cuantitativos en qué medida el anterior programa ha contribuido a la biodiversidad y a la implantación de la Red Natura 2000				
2	Si la contribución ha sido escasa, se identifican los motivos				
3	Si los datos disponibles no permiten realizar dicho análisis con rigor, se constata esa carencia para que pueda ser subsanada en la nueva programación				
4	Se valora justificadamente la manera en la que el PDR va a contribuir a las metas de la estrategia de la UE de la biodiversidad para 2020				
5	Se analizan los errores y dificultades de aplicación y control de las medidas favorables a la biodiversidad del periodo de programación anterior, así como los problemas potenciales de ejecución, para incluir acciones preventivas que eliminen esas dificultades en la nueva programación				
6	Se identifican los problemas actuales más relevantes de la Red Natura 2000 y de la biodiversidad agroforestal, así como las principales necesidades de gestión, teniendo en consideración los planes de designación de los lugares Natura 2000 aprobados				
7	El diagnóstico de la situación de la biodiversidad, de la Red Natura 2000, de sus presiones y de sus amenazas, se basa en la mejor información disponible con datos contrastados, y cuando no es posible, con juicios expertos basados en evidencias				
8	Se identifican y determinan valores de referencia para los sistemas agrarios y forestales de alto valor natural dentro de la Red Natura 2000				
9	Se identifican los sistemas agrarios y forestales de alto valor natural relevantes para mejorar la coherencia de la Red Natura 2000 en cumplimiento del artículo 10 de la Directiva Hábitats, así como las áreas cuya restauración sería importante para la mejora de dicha coherencia				
10	Se incluyen valores de referencia para los indicadores del estado de conservación de los hábitats naturales y las poblaciones de especies silvestres que pueden verse perjudicadas o favorecidas por determinadas actividades o prácticas agrarias o forestales, especialmente aquellas que se encuentran en un estado desfavorable de conservación				
11	Se incluyen valores de referencia para los siguientes indicadores: superficie y porcentaje de hábitats forestales y agrarios de interés comunitario, donde se aplican medidas de apoyo a la biodiversidad				

12	Se identifican los requerimientos ecológicos concretos de las especies silvestres de las Directivas de Hábitats y de Aves que pueden verse afectadas por prácticas agrarias o silvícolas favorables o perjudiciales				
13	Se identifican dichas prácticas favorables o perjudiciales, así como los factores que pueden favorecer su persistencia o el cambio hacia comportamientos más favorables				
14	Se describe, cuando las hay, las diferencias locales en la distribución y estado de conservación de hábitats y especies, y se analiza si esas diferencias se deben a la aplicación de distintos modelos de explotación o de distintas prácticas agrarias o forestales, de manera que pudieran proponerse medidas de transferencia de conocimientos, la aplicación regionalizada de ciertas medidas, o el establecimiento de distinta intensidad de gestión por áreas				
15	Se analizan los factores culturales, sociales o económicos que influyen en la demanda y que pudieran dificultar la aceptabilidad y ejecución de las medidas o algunos de sus condicionantes				

Nº	CRITERIOS PARA EVALUAR LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	●	●	●	●
1	Los objetivos son coherentes, en fondo y peso, con el Marco Estratégico Común, el Contrato de Asociación, las recomendaciones específicas para España y los objetivos estratégicos de la UE en materia de biodiversidad				
2	Los objetivos relativos a la biodiversidad son claros, se ajustan a las prioridades y a los problemas específicos identificados en el análisis DAFO, siendo la conservación de la Red Natura 2000 y de los SAVN un objetivo explícito del PDR				
3	Los objetivos tienen en cuenta las necesidades particulares derivadas de las condiciones específicas existentes a escala regional o local en las distintas áreas geográficas de aplicación del programa				
4	Se indican criterios de elección de objetivos y de prioridades de inversión para el caso de que debido a las limitaciones presupuestarias o a otros factores no puedan proponerse objetivos para todos los problemas identificados,				
5	Se ha realizado un análisis cruzado de compatibilidad de objetivos				
6	Cada objetivo tiene al menos un indicador común o específico que permite cuantificar los resultados obtenidos, en un tiempo oportuno, con un coste razonable y de forma fiable				
7	Además de los indicadores comunes, se incluye un número limitado de indicadores específicos que contienen información esencial sobre el estado de conservación de hábitats y especies silvestres de agrosistemas y bosques, preferentemente utilizados en el informe sobre el artículo 17 de la Directiva de Hábitats, o en los planes de designación de las ZEC, o que en su defecto puedan medir la intensidad de las prácticas que generan presiones sobre la biodiversidad				
8	Se establecen hitos o valores intermedios para indicadores de resultado de los objetivos referidos a la biodiversidad, de manera que pueda reorientarse el programa en caso de no estar obteniéndose los objetivos previstos				
9	Las medidas tienen un vínculo claro con el objetivo al que pretenden contribuir y con los problemas identificados en el diagnóstico y las necesidades detectadas				
10	Cuando la medida es multiobjetivo, e incluye objetivos relativos a la Red Natura 2000 y a la biodiversidad, se demuestra un vínculo causal cuantificable entre dicha medida y los resultados previstos, de manera que es posible valorar la importancia del componente ambiental de la medida frente a los otros objetivos				

11	Se describe la manera en la que las medidas van a permitir alcanzar los resultados previstos respecto a la biodiversidad, sobre la base de estudios, evidencias o datos empíricos y, en ningún caso, se argumentan beneficios no fundamentados ni cuantificados sobre la biodiversidad para favorecer la implantación de medidas con escasos o nulos beneficios sobre la misma				
12	La medida propuesta es la manera más eficaz y eficiente de conseguir los resultados previstos en favor de la biodiversidad				
13	Las medidas incluyen enfoques territoriales diferenciados dirigidas a las necesidades específicas de los distintos lugares de la Red Natura 2000				
14	Todas las inversiones no productivas, y las medidas agrarias y forestales incluidas en los planes de designación de los lugares Natura 2000 cuya aplicación suponga un sobrecoste o una pérdida de renta, pueden financiarse con el programa, salvo que se haya previsto expresamente otra vía de financiación				
15	Las prioridades de inversión y el presupuesto asignado a cada medida es consistente y proporcional con la gravedad de los problema y las necesidades detectadas en el diagnóstico DAFO para la biodiversidad y la Red Natura 2000				
16	La disponibilidad de inversión en las medidas que pretenden favorecer a los hábitats naturales y especies silvestres de interés comunitario ligadas a bosques y a sistemas agrarios es suficiente para alcanzar los resultados previstos en los planes de designación y gestión de la Red Natura 2000, salvo que en ellos se hayan previsto otras fuentes alternativas de financiación				

Nº	CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LAS MEDIDAS Y DE LAS DIFICULTADES POTENCIALES DE EJECUCIÓN	●	●	●	●
1	Se establece el valor actual de referencia de los indicadores cuantitativos y se incluyen los valores objetivo que deben alcanzarse para estos indicadores, definiendo los métodos de cálculo o las fuentes de datos admisibles				
2	Los valores de referencia previstos para los indicadores cuantificables de resultados esperados son realistas, coherentes con la experiencia de programas anteriores y conformes con la asignación de los recursos propuestos				
3	Los indicadores propuestos ofrecen un grado de desagregación suficiente como para reflejar adecuadamente las medidas y gastos en la Red Natura 2000 y en otras zonas con SAVN (sistemas de alto valor natural), así como el número de beneficiarios y la superficie acogida a prácticas beneficiosas para la biodiversidad				
4	Se han previsto las herramientas y procedimientos para la recolección, integración y procesamiento de datos de la Red Natura 2000 y de las especies y hábitats naturales de interés comunitario, que sean relevantes para los indicadores del programa, y que puedan estar disponibles a tiempo para valorar sus resultados				
5	Para favorecer las sinergias positivas potenciales y cumplir con el carácter transversal del objetivo de mejora del medioambiente, se han incluido en todas las medidas, condicionantes ambientales y criterios de selección preferente para quienes producen resultados favorables a la biodiversidad y a la Red Natura 2000				
6	Las medidas y los resultados esperados relacionados con la biodiversidad, con la Red Natura 2000 y con los SAVN son verificables, cuantificables y controlables				
7	Las medidas, en especial las de inversiones en activos físicos y las forestales, que ofrecen oportunidades pero también importantes riesgos para la biodiversidad, incluyen condicionantes para asegurar que no se financian proyectos, ni se concederán ayudas desfavorables para la Red Natura 2000 ni para su coherencia ecológica, y que son incompatibles con los planes de designación de las ZEC				
8	Se incluyen criterios de selección que den prioridad a las inversiones no productivas vinculadas a objetivos agroambientales y a inversiones productivas en explotaciones que adopten compromisos en favor de la biodiversidad, por ser un elemento horizontal de la programación				
9	Las ayudas Natura 2000 responden a requisitos obligatorios más estrictos que los de la condicionalidad y los del pago verde, establecidos en los planes de gestión, o en instrumentos equivalentes de designación de las ZEC				

10	Los compromisos de las medidas agroambientales van más allá de los requisitos establecidos en la condicionalidad y en las medidas de ecologización de las ayudas directas				
11	La delimitación de zonas con limitaciones naturales tiene en cuenta la presencia de sistemas de alto valor natural (alta proporción de vegetación semi-natural/mosaicos extensivos/hábitats con alta riqueza de especies silvestres de interés comunitario)				
12	Las ayudas a zonas con limitaciones establecen cuantías crecientes en función de los compromisos asumidos con la biodiversidad asumidos				
13	Se otorga prioridad al acceso al servicio de asesoramiento en las explotaciones dentro de la Red Natura 2000				
14	Los sistemas de asesoramiento abarcan cuestiones vinculadas a los resultados medioambientales de las explotaciones				
15	Se ha valorado el conocimiento de los potenciales beneficiarios sobre las medidas propuestas y las consiguientes necesidades de formación y asesoramiento				
16	Se han valorado las condiciones previas necesarias así como los riesgos y dificultades de aceptabilidad y aplicación de las medidas				
17	La medida de apoyo a regímenes de calidad de productos agrarios priorizan a los obtenidos en los lugares de la Red Natura 2000 o en los SAVN, de manera compatible con lo establecido en los planes de gestión o designación de las Zonas Especiales de Conservación				
18	Las medidas propuestas han tenido en cuenta las acciones propuestas en los planes de gestión de la Red Natura 2000 y en los planes de recuperación y conservación de especies amenazadas				
19	Se ha previsto la financiación de la elaboración y actualización de planes de protección y gestión de los lugares Natura 2000 y otras zonas de alto valor natural dentro de las ayudas para los servicios básicos de los pueblos				
20	Se ha previsto la financiación de estudios e inversiones de mantenimiento, recuperación y restauración del patrimonio paisajístico y de zonas de alto valor natural, así como iniciativas de sensibilización ecológica dentro de las ayudas para los servicios básicos de los pueblos				
21	Se han realizado evaluaciones para evitar el efecto "peso muerto" en la aplicación de las medidas favorables para la biodiversidad				
22	Se han propuesto fórmulas alternativas al pago homogéneo por hectárea en base a la aplicación de determinadas prácticas, para favorecer un enfoque de pagos por resultados que mejoren la eficiencia del gasto público				

23	Se han definido bienes y servicios ecológicos cuantificables, que tienen una relación causa-efecto clara y demostrada con los compromisos ambientales incluidos en cada medida, y que permiten medir y controlar los resultados obtenidos en cada caso				
24	Se han establecido cuantías variables en las ayudas que remuneran las externalidades positivas para la biodiversidad, de forma proporcional a los resultados obtenidos y a los bienes públicos ecológicos producidos				
25	Se ha valorado la capacidad de cofinanciación de los beneficiarios potenciales de las medidas favorables para la biodiversidad, especialmente para las no productivas				
26	Se han incluido otras formas de apoyo distintas a las subvenciones, como las ayudas reembolsables, los fondos de préstamo, los fondos de garantía, los fondos de capital riesgo, los fondos de capital inversión, los sistemas de bonificación de intereses, o cualquier otro instrumento de ingeniería financiera				
27	Si es así, se han tenido en cuenta a la hora de definir estos instrumentos financieros las dificultades específicas de acceso a los recursos financieros de los beneficiarios en cada lugar, así como la tipología, rentabilidad y las externalidades ambientales de las inversiones requeridas				

Nº	CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN COLECTIVA O COMBINADA DE MEDIDAS	●	●	●	●
1	Se proponen fórmulas que prioricen la aplicación colectiva de medidas favorables para la biodiversidad, que aprovechen las sinergias positivas, preferentemente en el marco de los planes de gestión o de designación de las Zonas Especiales de Conservación				
2	Se ha previsto la aplicación combinada de medidas con el fin de responder mejor a las necesidades identificadas a nivel local y regional de las explotaciones que actúan en beneficio de la Red Natura 2000, mediante contratos territoriales u otros instrumentos de gestión concertada				
3	Se ha previsto la aplicación de subprogramas temáticos específicos o de proyectos integrados para la aplicación combinada de medidas que beneficien a las explotaciones que favorezcan a la biodiversidad y para la Red Natura 2000				
4	Se ha justificado adecuadamente por qué las operaciones específicas incluidas en un subprograma temático o en un proyecto integrado van a producir mejores resultados que si se aplican por separado				
5	Se ha previsto la aplicación de proyectos integrados para el uso conjunto de diversos fondos comunitarios para la biodiversidad en la Red Natura 2000 y SAVN				

Nº	CRITERIOS PARA EVALUAR LA GOBERNANZA Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	●	●	●	●
1	En la redacción del PDR han participado activamente y mediante procedimientos efectivos de codecisión, las autoridades ambientales responsables de la Red Natura 2000 y de las políticas de conservación de la biodiversidad				
2	Las autoridades ambientales responsables de la Red Natura 2000 y de las políticas de conservación de la biodiversidad han dispuesto desde un primer momento de la información necesaria para participar en la redacción del programa desde el inicio, en función de sus competencias				
3	En el programa de seguimiento está prevista la participación de las autoridades ambientales responsables de la Red Natura 2000 y de las políticas de conservación de la biodiversidad				
4	Para garantizar la fiabilidad de los datos y la calidad de los análisis en los informes anuales de ejecución, sobre la incidencia de los programas en la Red Natura 2000 y en la biodiversidad, se ha previsto la dedicación de recursos humanos suficientes y la idoneidad de los procedimientos de recogida de los datos				
5	Los responsables de la evaluación ex ante, intermedia y final del programa disponen de la información clave pertinente sobre la Red Natura 2000 y sobre la biodiversidad, así como de la capacitación para recopilarla, seleccionarla, interpretarla y valorarla con el fin de mejorar su adecuada consideración en el programa				
6	Los servicios técnicos responsables del control disponen de la formación necesaria para estimar el valor de los indicadores sobre la biodiversidad y evaluar los resultados de las medidas al respecto				
7	Se han identificado y previsto las necesidades de formación para los agentes del sistema de gestión y control en lo relativo a los objetivos y a las necesidades de gestión y ejecución de las medidas que afecten a la Red Natura 2000				
8	Se incluyen condicionantes para garantizar que los servicios de asesoramiento comprenden la importancia de las medidas favorables para la conservación de la biodiversidad y están capacitados para orientar al productor sobre cómo aplicarlas en su explotación				
9	Se han identificado todos los niveles administrativos y todos los agentes sociales y económicos clave para el éxito de las medidas favorables para la biodiversidad y se han previsto procedimientos para su implicación en la ejecución de dichas medidas				
10	Se ha previsto el acceso como beneficiarios de ayudas de las entidades de custodia que hayan suscrito acuerdos de gestión para la conservación con propietarios de tierras				

Nº	CRITERIOS PARA EVALUAR LOS INDICADORES Y EL PLAN DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA	●	●	●	●
1	Es posible el registro desagregado de los datos de ejecución de las medidas de manera que se puede conocer aquellas que se han aplicado en lugares Natura 2000 y en SAVN				
2	Es posible el registro desagregado de los datos de ejecución de manera que se puede conocer la distribución de gastos del programa en cada medida, en lugares Natura 2000 y SAVN, y compararlos con otras áreas geográficas				
3	Se han incluido procedimientos idóneos, suficientes y cualificados de seguimiento de la incidencia de todas las medidas sobre la Red Natura 2000 y sobre la biodiversidad, mediante indicadores cuantitativos específicos de resultado para hábitats y especies de interés comunitario				
4	Los procedimientos de seguimiento prevén realizar controles sobre el terreno que valoran la eficacia de las medidas en base a los resultados cuantificados obtenidos				
5	Los procedimientos de seguimiento prevén valorar la eficiencia de las medidas con base en la relación de costes y beneficios				
6	Los procedimientos de seguimiento prevén cuantificar la incidencia de las medidas favorables para la biodiversidad sobre los márgenes netos de las explotaciones agrarias y sobre el mantenimiento o creación de empleo en la Red Natura 2000 y en los SAVN				
7	Los procedimientos de seguimiento prevén conocer el porcentaje de gasto público del FEADER en hábitats agrarios y forestales de interés comunitario donde se aplican medidas de apoyo a la biodiversidad				
8	Los procedimientos de seguimiento prevén analizar la distribución de gastos del programa para verificar que las asignaciones financieras son consistentes con las necesidades evaluadas y se ajustan a las prioridades e intensidad de gestión que es necesaria para el desarrollo de la Red Natura 2000 y de los SAVN				
9	Los procedimientos de seguimiento prevén tener en cuenta aquellas medidas con mayor riesgo de tener efectos perjudiciales sobre la biodiversidad, dificultad de ejecución e incertidumbre sobre los efectos esperados, de manera que puedan incrementarse los controles sobre estas medidas y el seguimiento de resultados				
10	Se han previsto mecanismos de difusión a todas las partes interesadas de los datos brutos de los resultados y de las interpretaciones que la autoridad de gestión pueda hacer de estos resultados				

