

guía metodológica

para la elaboración de Planes de Gestión
de los Lugares Natura 2000 en Navarra

methodological guide

for the elaboration of management Plans
of the Natura 2000 Sites in Navarra



English guide



Guía en español



GESTIÓN AMBIENTAL
VIVEROS Y REPOBLACIONES
DE NAVARRA S.A.



guía metodológica



para la elaboración de Planes de Gestión de los Lugares Natura 2000 en Navarra



GESTIÓN AMBIENTAL
VIVEROS Y REPLANTACIONES
DE NAVARRA S.A.

 Medio Ambiente

 Gobierno
de Navarra

◀ Página ▶

| Portada |

AGRADECIMIENTOS

a Marta Múgica, Salvador Grau y Paca Baraza, cuyas sugerencias y opiniones son siempre bienvenidas

EDITA: GESTIÓN AMBIENTAL,
VIVEROS Y REPOBLACIONES DE NAVARRA

PATROCINA: DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE
Departamento de Medio Ambiente,
Ordenación del Territorio y vivienda
GOBIERNO DE NAVARRA

AUTOR: SANTIAGO GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA

COLABORADORES: Equipo técnico de conservación
de la Biodiversidad de Gestión Ambiental,
Viveros y Repoblaciones de Navarra

DEPÓSITO LEGAL: 1477/2003

IMPRIME: ONA INDUSTRIAL GRÁFICA S.L.

DISEÑO: EGN COMUNICACIÓN

FOTOGRAFÍAS: AZZARI, DAVID CAMPIÓN,

CARLOS ASTRAIN, ARITZ ZALDUJA, J.A. MARTÍNEZ

ARCHIVO GOBIERNO DE NAVARRA Y ARCHIVO DIARIO DE NAVARRA

*Red
Natura
2000*



PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE GESTIÓN DE LOS LUGARES NATURA 2000 EN NAVARRA

GUÍA METODOLÓGICA

COLABORAN



D. JESÚS JAVIER MARCOTEGUI ROS

CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE,
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA



La gestión del patrimonio natural

La “Guía metodológica para la elaboración de los Planes de Gestión de los Lugares Natura 2000 en Navarra contribuye a materializar el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE. Los planes de gestión están diseñados para favorecer la biodiversidad manteniendo o restaurando los hábitats y las especies en “estado de conservación favorable” en los Lugares de la Red Natura 2000, interiorizando junto a los criterios meramente ecológicos, los económicos, sociales, culturales y territoriales para alcanzar un desarrollo sostenible.

Debido a su estratégica posición geográfica (convergencia de tres grandes biorregiones: Alpina, Atlántica y Mediterránea), Navarra es un paraíso para la biodiversidad. En una superficie que representa sólo el 0,35% de la U.E. de los 15, están presentes 236 especies de aves (el 47% de la UE), 75 especies de mamíferos (el 50% de la UE) y 52 Hábitats de Interés Comunitario (el 23% de la UE).

Con estos valores resulta fácil de entender que la biodiversidad sea una de las principales señas de identidad de la Comunidad Foral. Su gestión se realiza mediante la “Estrategia de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica” y su consiguiente Plan de Acción. Estos documentos han sido editados por la propia UNESCO como ejemplo de política eficaz para la conservación de la Naturaleza.

Es precisamente el carácter multirregional del patrimonio natural de Navarra lo que nos anima a publicar esta guía. Entendemos que nuestra experiencia no es sólo una práctica local, sino que constituye una rica fuente de conocimientos para todos aquellos estados miembros que dispongan de Lugares de Interés Comunitario en alguna de esas 3 grandes biorregiones.



La Red Natura 2000 nace de la creciente conciencia de los ciudadanos que reclaman la conservación de los sistemas naturales como base para la buena salud de la biosfera. Y es, sin duda, la iniciativa más importante habida en la historia europea para la conservación de hábitats y especies.

La Directiva de Hábitats establece que la Red Natura 2000 habrá de ser una red de espacios naturales europea para la conservación de los hábitats naturales y de las especies junto con los espacios declarados por la Directiva de Aves. En definitiva, con la aplicación de estas dos normas legales se pretende realizar una ordenación del territorio basada en el establecimiento de una red coherente de espacios protegidos.

En este modelo de ordenación no se pretende realizar una mera catalogación de espacios considerados valiosos desde el punto de vista natural para crear a su alrededor muros y barreras y desarrollar un modelo de gestión al margen de las actividades humanas. La conservación de hábitats y especies precisa de una gestión integral del territorio que contemple a los seres humanos y sus actividades como a un factor más que incide del sistema natural, y siendo conscientes de que estas no tienen por que afectar siempre negativamente en su conservación.

La única estrategia posible es contemplar el territorio como un todo y realizar una gestión integral del mismo. Evaluando la adecuación de las actividades en función del nivel de protección que requieran las áreas localizadas. Y aplicando medidas preventivas, correctoras y compensatorias ante los posibles impactos ambientales que habrán de ser previstos para cada uno de los lugares con el objetivo de asegurar el mantenimiento de su función para la conservación de esos lugares.

La Declaración del Teide “Natura 2000: Todos Juntos por la Naturaleza” firmada en mayo del 2002, expone las intenciones de la Comisión Europea en el X aniversario de la Directiva y reconoce que el éxito de Natura 2000 requiere del apoyo de los ciudadanos europeos, especialmente de la población y de los propietarios locales, así como de su participación en las decisiones sobre la puesta en práctica de medidas de conservación y de gestión de los espacios implicados. Sin embargo, los actores locales, tanto públicos como privados hasta la fecha casi no han sido tenidos en cuenta. Y ello a pesar que en ellos recae la última palabra en la gestión y en la efectividad de las medidas que se apliquen y ser reconocidos como pieza fundamental en la aplicación de cualquier estrategia de conservación de la biodiversidad.

Para WWF/Adena la correcta aplicación de la Directiva Hábitats y el desarrollo de la Red Natura es una tarea prioritaria a la que hemos dedicado nuestros esfuerzos para el establecimiento de una red coherente, recogiendo y difundiendo mucha información científica dispersa y promoviendo la comunicación entre científicos y administraciones. Comunicando a los ciudadanos el interés y la necesidad de la Red. Y aplicando modelos de gestión a pie de terreno en áreas eminentemente agrícolas, ganaderas o costeras, buscando el apoyo y la comprensión de los habitantes, de las administraciones y la integración de la conservación de la biodiversidad en las actividades económicas.

Con el desarrollo de la Red Natura 2000 y la aplicación de documentos de trabajo como el que aquí se presenta estamos más próximos a hacer realidad un deseable desarrollo sostenible. Y aprovechar esta oportunidad, quizá la última, supondrá promover nuevos modelos de conservación de la naturaleza, integrar en la protección del medio natural a otros sectores y políticas económicos y sociales y conservar muchos espacios de indiscutible valor ambiental que hoy se encuentran seriamente amenazados.



La SEO/BirdLife es una asociación sin ánimo de lucro dedicada a la conservación de las aves silvestres y sus hábitats. Uno de nuestros objetivos es la adecuada protección y gestión de las áreas más importantes para las aves. En este sentido, la creación y adecuada gestión de la Red Natura 2000 (de la que forman parte las Zonas de Especial Protección para las Aves -ZEPA-) son clave para asegurar la conservación de las aves en España.

SEO/BirdLife se ha dedicado muy intensamente a promover la designación como ZEPA de aquellos lugares que albergan importantes poblaciones de aves. Además, desde 1999 llevamos a cabo una amplia campaña de divulgación denominada 'ZEPA: beneficios para las aves y la gente'. Hemos detectado que una de las mayores carencias de este proceso es la falta de información sobre los sitios incluidos en la Red Natura 2000, sus necesidades de gestión y sus repercusiones positivas en el desarrollo rural.

En relación a la gestión de la Red Natura 2000, pensamos que no podrá lograrse si no se asume como un firme compromiso político. Este reto es abordado, de manera innovadora, en la presente 'Guía Metodológica para la elaboración de planes de gestión de los lugares Natura 2000 en Navarra'. Este documento plantea una aproximación a la conservación de la naturaleza muy lógica. Parte de un sistema territorial de áreas protegidas (con un Plan Director), para luego ir bajando de escala a través de planes de ordenación para comarcas ecológicas y, finalmente, prevé planes de gestión para espacios concretos; lo que parece muy coherente. Coincidimos en que la actitud política de que lo que queda excluido de los espacios protegidos 'no tiene valor', es la peor que se puede tomar.

Además, esta guía otorga mucha importancia a la participación de la sociedad, lo que facilita enormemente el proceso de designación de áreas protegidas. Por desgracia, es demasiado frecuente que muchas iniciativas de protección del territorio fracasen estrepitosamente precisamente por no incluir a todos los sectores implicados desde los primeros estadios de planificación.

SEO/BirdLife considera importante la publicación de este tipo de documentos de referencia y confiamos en que esta 'Guía Metodológica para la elaboración de planes de gestión de los lugares Natura 2000 en Navarra' sea asumida como un firme compromiso político por el Gobierno de Navarra y se convierta en una referencia práctica para otras Comunidades Autónomas.

ÍNDICE

▶ CAPÍTULO 1: CARACTERÍSTICAS GENERALES	9
1. INTRODUCCIÓN	10
2. SISTEMAS REGIONALES DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS	12
3. INSTRUMENTOS ACTUALES DE PLANIFICACIÓN	15
4. PLANIFICACIÓN DE UN SISTEMA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS	17
5. CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES DE GESTIÓN Y CRITERIOS PARA SU ELABORACIÓN	24
▶ CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA	32
DOCUMENTO 1: ANÁLISIS ECOLÓGICO Y SOCIOECONÓMICO	33
1. INFORMACIÓN GENERAL	34
1.1. Localización y delimitación	34
1.2. Distribución de la propiedad de la tierra	34
1.3. Estatus legal	34
1.4. Estructura y administración organizativa	34
1.5. Otros planes sectoriales que afecten a la gestión	34
2. ANÁLISIS ECOLÓGICO	34
2.1. Características biológicas	34
2.2. Características físicas y abióticas	35
2.3. Procesos ecológicos	35
2.4. Paisaje	35
2.5. Elementos clave para la gestión del espacio	36
2.6. Estado de conservación de los elementos clave	37
3. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO	39
3.1. Caracterización socioeconómica	39
3.2. Caracterización y dimensión de los sectores productivos	39
3.3. Relación de dependencia entre la actividad económica y los recursos naturales	40
3.4. Identificación de subsidios públicos con impactos en el medio ambiente	40
3.5. Análisis de actividades e impactos	42
3.6. Análisis de las partes interesadas	44
3.7. Delimitación del área de influencia socioeconómica	50
4. INFORMACIÓN ADICIONAL	50
5. VALORACIÓN PREVIA DEL LUGAR	50
5.1. Criterios de valoración	51
5.2. Matriz de valoración	54
DOCUMENTO 2: DOCUMENTO DE OBJETIVOS	57
1. METAS U OBJETIVOS FINALES	57
2. FACTORES CONDICIONANTES	58
3. OBJETIVOS OPERATIVOS O RESULTADOS DEL PLAN	62
3.1. Objetivos operativos	63
3.2. Indicadores de seguimientos objetivamente verificables (iovs)	63

3.3. Fuentes de verificación	64
3.4. Estrategias de gestión	65
4. AVANCE DE MEDIDAS, DIRECTRICES Y NORMAS	66
5. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN	66
DOCUMENTO 3: DOCUMENTO DE MEDIDAS	70
1. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN	70
2. PROYECTOS O ACTUACIONES	71
3. PLANES PARCIALES O SECTORIALES	72
4. PLAN ANUAL	73
5. CALENDARIO DE ACTUACIONES	74
DOCUMENTO 4: ANÁLISIS DE COSTES Y BENEFICIOS	75
1. COSTE DE CONSERVACIÓN	76
2. PAGO MÍNIMO COMPENSATORIO	78
3. COSTE DE OPORTUNIDAD	81
4. BENEFICIOS	82
DOCUMENTO 5: PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS	83
1. PROGRAMA DE SEGUIMIENTO	84
2. ANÁLISIS DE RESULTADOS	85
3. MEMORIA DE RESULTADOS	85
► CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DEL PLAN	90
1. ESTRUCTURA DEL PLAN	91
2. EQUIPO DE GESTIÓN	92
3. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	92
4. ASPECTOS SOCIOCULTURALES, PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN CONCERTADA	93
5. APOYO SOCIAL	93
6. FINANCIACIÓN	93
► CAPÍTULO 4: PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN	94
1. DIAGNÓSTICO PARTICIPADO	95
2. FASES PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES	100
2.1. Inicio del plan	100
2.2. Redacción del avance del plan de gestión	100
2.3. Discusión del avance del plan	101
2.4. Redacción del plan	104
2.5. Tramitación y aprobación del plan	104
3. DESARROLLO DEL PLAN	105
► BIBLIOGRAFÍA	111

capítulo 1

características generales



1. INTRODUCCIÓN

La Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres establece en su artículo 6 la necesidad de fijar medidas reglamentarias, administrativas o contractuales que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats y especies de sus anexos I y II presentes en los Lugares¹ Natura 2000.

Asimismo, establece que deberán adoptarse medidas apropiadas para evitar en dichos lugares el deterioro de los hábitats y especies que han motivado su designación. Si bien la norma no obliga a elaborar planes de gestión para los lugares Natura 2000, se ha considerado que ésta es la mejor manera de vertebrar de manera coherente las medidas activas de conservación que deban acometerse para los distintos hábitats y especies consideradas objetivo de conservación en un espacio natural. Estos planes permitirán además, sin menosprecio de los mecanismos específicos de valoración de repercusiones ambientales que deben habilitarse en cumplimiento de los apartados 3 y 4 del mencionado artículo 6, establecer las medidas específicas de prevención necesarias en cada caso.

El Gobierno de Navarra así lo ha entendido y ha promovido la elaboración de planes de gestión de “espacios naturales tipo”, que albergan a los hábitats naturales y especies más representativas de Navarra. La elaboración de estos planes parte de la insatisfacción con los planes que habitualmente se venían haciendo en los espacios naturales protegidos. A partir de ahí y de un borrador básico de por dónde empezar, se ha ido construyendo por aproximaciones sucesivas la guía que ahora se propone. Esta guía es pues fruto del trabajo colectivo del equipo de técnicos de la Unidad de Conservación de la Biodiversidad de la Sociedad Pública Gestión Ambiental, Viveros y Repoblaciones de Navarra.

Los espacios naturales protegidos no deben ser elementos espaciales aislados sino componentes estructurales de un sistema interconectado de espacios. En este sentido, los planes de gestión de cada espacio son el tercer nivel de concreción de un sistema de planificación en cascada. Para situar los planes de gestión en el lugar que les corresponde dentro del entramado de la estructura espacial de conservación, se describe con brevedad en esta guía lo que se entiende por “sistema de espacios naturales protegidos” y los distintos niveles de planificación que se proponen. Ya en lo que respecta a los pla-

1. La Directiva 92/43/CEE, de Hábitats, define un lugar como un área geográfica definida, de superficie claramente delimitada y un lugar de importancia comunitaria como un lugar que, en la región biogeográfica a la pertenece, contribuye de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el anexo I o una especie de las que se enumeran en el anexo II en un estado favorable de conservación y que pueda de esta forma contribuir a la coherencia de Natura 2000, o al mantenimiento de la diversidad biológica en la región biogeográfica de que se trate.


nes de gestión, se describen sus características, se establecen sus contenidos, se define la metodología para su elaboración y se proponen mecanismos para facilitar la participación pública en su elaboración.

La metodología propuesta puede parecer excesivamente compleja. En parte esa apariencia responde al hecho de haber tratado de dar respuesta a todas las situaciones que se nos pueden presentar al elaborar un plan. Sin embargo, en la mayoría de los casos los planes serán documentos muy sencillos.

La dificultad no radica tanto en “planificar la gestión” sino en “gestionar el plan”. El modelo de plan propuesto requiere indudablemente incrementar la capacidad de gestión que actualmente tienen las administraciones ambientales. En un seminario sobre Natura 2000 organizado recientemente por EUROPARC-España, se suscitó una interesante discusión sobre planificación y capacidad de gestión. Se asume que plantear una metodología de gestión que supere a la capacidad de gestión sólo puede generar frustración entre los gestores. Es cierto que los objetivos de gestión crecen a un ritmo mayor que la propia capacidad de gestión. Pero esto no debe llevarnos a la conclusión de que los planes propuestos son poco realistas, sino a que resulta poco realista conseguir frenar la reconocida tendencia al declive y pérdida de la diversidad biológica con los recursos actualmente disponibles.

Por tanto para que la gestión del plan sea posible, la administración ambiental debe dotarse de más recursos, pero también debe ser capaz de buscar nuevos aliados para la conservación más allá de los sectores conservacionistas, tanto entre los sectores productivos como entre otros departamentos de la administración. En definitiva, es necesario incrementar la capacidad de gestión diseñando nuevos mecanismos de gestión concertada, entendida como aquella que, sin excluir la aplicación de regímenes normativos, coercitivos y sancionadores cuando sea necesario, se basa en la consecución de acuerdos y en la firma de convenios y contratos voluntarios.

Pero eso da para otra guía y para más de un quebradero de cabeza.



**LOS ESPACIOS NATURALES
PROTEGIDOS NO DEBEN SER
ELEMENTOS ESPACIALES
AISLADOS SINO COMPONENTES
ESTRUCTURALES DE UN SISTEMA
INTERCONECTADO DE ESPACIOS**

2. SISTEMAS REGIONALES DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Estrategia para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Navarra reconoce la importancia de los espacios naturales protegidos² para la conservación in situ y define un Plan de Conservación de Ecosistemas y Hábitats Naturales a desarrollar en tres Programas de Actuación cuyo objetivo último es establecer un Sistema Regional de Espacios naturales protegidos, definido como:

Un conjunto interconectado de espacios naturales y seminaturales, que mantienen una trama de relaciones ecológicas y se inscriben en una matriz territorial tecnológicamente transformada por actividades agrarias, forestales, núcleos urbanos, infraestructuras, y otros elementos resultantes de las actividades humanas.³

Las características básicas que debe tener un Sistema de Espacios naturales protegidos son⁴ :

REPRESENTATIVIDAD

Que contenga muestras de todos los hábitats naturales y de todas las especies de flora y fauna silvestre presentes en una Región.

EQUILIBRIO

Que los hábitats y poblaciones de especies estén contenidos de manera equilibrada, sin que se dé redundancia en algunos de ellos e insuficiencia en otros.

COMPLEMENTARIEDAD

Que cada espacio natural aporte algo significativo y diferente al conjunto.

CONSISTENCIA

Que contenga suficiente superficie de hábitats naturales y número de poblaciones de flora y fauna silvestre como para que ante una perturbación que provoque la desaparición de un hábitat en una zona o la extinción local de una especie, el sistema pueda responder y sea posible la recuperación natural de los componentes perdidos.

CONECTIVIDAD

Que los espacios que componen el sistema estén funcionalmente interconectados de manera que sean

2. Se define "área protegida" como una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces (UICN). En el Estado español es más frecuente hablar de "espacios naturales protegidos", aunque se suele restringir el uso del término a aquellos espacios declarados en virtud de la ley 4/89 y las normas autonómicas equivalentes. En este sentido cabe decir que en el presente documento se interpreta que los Lugares de Importancia Comunitaria, al estar amparados por el régimen de protección establecido en la Directiva Hábitats son áreas o espacios naturales protegidos, aunque no hayan sido declarados bajo normativa estatal o autonómica.

3. Adaptada de Bennett, A.F., 1991: What types of organism will use the corridors?. En SAUNDERS & HOBBS Ed. Nature Conservaton 2: the role of corridors, pp. 407-408.

4. National System Planning for Protected Areas. Adrian G. et al I.U.C.N., 1998.

posibles los desplazamientos de individuos, los procesos de recolonización, los flujos genéticos y otros procesos ecológicos.

COHERENCIA EXTERNA

Que los espacios naturales protegidos no se vean afectadas negativamente por las actividades humanas que se realizan en la matriz territorial en la que se inscriben, actuando éstos además como elementos difusores de biodiversidad y como espacios críticos para la salud y perdurabilidad del equilibrio ecológico general del territorio.

EFICIENCIA

Que satisfaga los objetivos propios de los sistemas de áreas protegidos con el menor coste de oportunidad posible, es decir, comprometiendo la menor superficie posible⁵.

EQUIDAD

Que los espacios naturales protegidos se distribuyan de manera equilibrada por todo el territorio, distribuyéndose igualmente de manera equilibrada sus costes y beneficios ambientales, sociales y económicos.

Sólo un sistema con estas características es capaz de garantizar una estructura natural saludable y perdurable, y por tanto, la integridad de los ecosistemas a escala regional.

SE ENTIENDE POR SISTEMA ECOLÓGICO SALUDABLE Y PERDURABLE AQUEL CON:

- ↪ Poblaciones silvestres estructuradas, estables, formadas por individuos sanos y pertenecientes a todos los niveles de la pirámide trófica.
- ↪ Alto índice de biodiversidad autóctona.
- ↪ Niveles de productividad biológica por encima del índice de reposición.
- ↪ Cargas de contaminantes por debajo del nivel de asimilación.
- ↪ Capacidad propia de respuesta y recuperación ante una perturbación.
- ↪ Capacidad de autorregulación o necesidades mínimas de mantenimiento externo.

La declaración de Espacios protegidos de forma aislada e independiente, tal como se ha venido haciendo, sin un plan de actuación a escala regional no tiene sentido, ya que no garantiza que las características señaladas ni la gestión unificada y coordinada del Sistema de Espacios naturales protegidos.

Lamentablemente, los trabajos de constitución de Natura 2000 tampoco están sirviendo para estructurar sistemas regionales y transnacionales de espacios naturales protegidos. Si bien se han tenido en cuenta algunas características que deben cumplir los sistemas de conservación, como es el caso de la representatividad y la consistencia, el artículo 10 de la Directiva de Hábitats, donde se aborda la conectividad y coherencia interna de la red, no ha sido desarrollado suficientemente. Además, se observa con preocupación como se extiende la idea de aplicar criterios de sostenibilidad y conservación en Natura 2000 y abandonar a su suerte el resto del territorio. Se olvida así que los espacios naturales protegidos dependen de las actividades que se realizan en la matriz que les rodea y que la sostenibilidad es un objetivo ineludible en todo el territorio.



La estructura natural de un territorio sólo es sostenible si se le dota de mecanismos eficaces de protección difusa y se seleccionan áreas concretas que se destinen con prioridad a objetivos de conservación. Estas áreas deben estar rodeadas por áreas de amortiguamiento que minimicen el impacto negativo de las actividades humanas. Además, las áreas deben estar conectadas por corredores ecológicos que permitan los movimientos de fauna, la propagación de la vegetación y la integridad de los procesos ecológicos.

5. Lo que no se contradice con el hecho de que, una vez resueltas otras necesidades básicas y alcanzado los estándares deseables de bienestar social, se pueda aspirar a un sistema de áreas protegidas lo más extenso posible.

3. INSTRUMENTOS ACTUALES DE PLANIFICACIÓN

Los instrumentos específicos establecidos por el estado español para la planificación de las áreas naturales son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). Algunas CCAA han establecido otros tipos de planes.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión de espacios naturales fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley sobre Régimen Jurídico del Parque Nacional de Doñana (1978). La Ley 4/89 de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, estableció los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) como un instrumento innovador de planificación integrada, siguiendo un modelo iniciado por las políticas de ordenación del territorio. Sin embargo, una década después, hay que afirmar con rotundidad que los PORN no han conseguido los objetivos para los que fueron definidos.

Ni los PORN ni los PRUG han sido utilizados en todo su potencial. Es más, su indefinición y la manera en la que se han aplicado ha hecho que sean instrumentos escasamente útiles.

Algunas de las deficiencias que pueden imputársele son:

↳ La **INDEFINICIÓN DE CONTENIDOS** para los PORN y los PRUG y la coincidencia de los ámbitos de aplicación de ambos, ha hecho que en muchos casos se solapen ambos, no quedando claro el alcance de cada instrumento. Con frecuencia los PORN se ha utilizado no como instrumento de ordenación, sino como instrumento de gestión.

↳ Incluyen **REGÍMENES PREVENTIVOS RÍGIDOS Y POCO DINÁMICOS** basados en el esquema de actividades prohibidas, autorizables o permitidas, en lugar de desarrollar mecanismo de análisis “ad hoc”. Pueden ser útiles como modelo de protección pasiva pero resultan manifiestamente insuficientes en un marco de conservación activa.

↳ Son documentos tediosos y excesivamente literarios que recopilan información ya conocida en **DOCUMENTOS MUY EXTENSOS Y POCO ACCESIBLES A LA CIUDADANÍA** sin aportar realmente nueva información relevante, ni interpretar adecuadamente la existente.

↳ **NO IDENTIFICAN CON CLARIDAD LOS VALORES NATURALES** objeto de la gestión ni su estado actual de conservación.

↳ **DESCRIBEN CON AMBIGÜEDAD**, cuando lo hacen, los resultados esperados de la gestión.

↳ **NO INCLUYEN INDICADORES DE ÉXITO** que permitan evaluar el estado de los elementos a conservar y la ejecución del plan.

↳ Con frecuencia **SE APLICAN TRASFERENCIAS DE EXPERIENCIAS DE SITUACIONES QUE NO SE**

CORRESPONDEN con situaciones análogas ni responden a las particularidades locales.

↳ Los PORN se han circunscrito habitualmente al espacio que se piensa declarar. Como consecuencia, **SE HA INFRAUTILIZADO COMO INSTRUMENTO PARA LA ORDENACIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO**, capaz de ordenar actividades situadas en el exterior de las áreas naturales y que sin embargo ejercen una clara influencia negativa sobre el mismo, y de dar coherencia interna al sistema de áreas naturales contemplando la conectividad existente o necesaria entre espacios.

↳ **LA INVERSIÓN EN PLANIFICACIÓN DEDICADA A LOS PORN O PRUG ES CLARAMENTE INSUFICIENTE**, lo que dificulta alcanzar los niveles deseables de información y de concreción en las propuestas, así como desarrollar los procesos deseables de participación. Así, Navarra invierte 40 euros/has en los Proyectos de Ordenación Forestal y sólo 4 euros/has en PORN y PRUG. La diferencia probablemente aumente considerablemente con respecto a planes urbanísticos de Obras Públicas, Regadíos, etc.

↳ **LOS PROGRAMAS DE CONSERVACIÓN ACTIVA SUELEN ESTAR POCO ELABORADOS**. De igual manera, no identifican recursos subexplotados ni prospectan suficientemente las nuevas oportunidades de desarrollo basadas en la conservación. Por el contrario, el apartado normativo, rígido y poco contextualizado, está muy desarrollado, por lo que se percibe como un documento restrictivo y coercitivo. Percepción que no se ajusta a la realidad.

↳ **ALGUNOS COMETIDOS ASIGNADOS INICIALMENTE A LOS PORN**, como es el caso de la selección de las mejores muestras representativas de espacios naturales, **ESTÁN SUPERADOS POR** el procedimiento de constitución de **LA RED NATURA 2000**.

↳ **LA RELACIÓN ENTRE LOS PLANES DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y OTROS PLANES SECTORIALES ES DÉBIL O INEXISTENTE**. Los PORN nacieron, entre otras cosas, como instrumento integrador de todas las políticas de conservación y sectoriales en un territorio concreto. Pero se ignoró la realidad administrativa y los celos que se muestran los distintos departamentos de la administración pública respecto a sus competencias y presupuestos.

↳ En las directrices para el resto de las políticas sectoriales que deben contener los PORN **RARA VEZ HAN PARTICIPADO LOS RESPONSABLES DE ESTAS POLÍTICAS**, lo que ha sido habitualmente interpretado como una injerencia de la autoridad ambiental frente a otros colectivos profesionales altamente corporativistas y fuertemente asentados en la administración pública.

↳ Resulta iluso plantear la **FALTA DE COORDINACIÓN** con otros Departamentos de la Administración cuando ésta es escasa dentro de los propios Departamentos de Medio Ambiente. Así, por poner sólo un ejemplo, las políticas de protección de espacios y de especies suelen discurrir de forma paralela, pero no integrada, como sería lógico e imprescindible.

↳ Estos planes **NO SE HAN VISTO ACOMPAÑADOS POR UN INSTRUMENTO FINANCIERO NI POR COMPROMISOS DE INVERSIÓN** de todas las entidades y departamentos implicados, por lo que se quedan en meras directrices y recomendaciones.

↳ **EN LA MAYORÍA DE LAS OCASIONES SON MEROS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS** obligados por ley para los que no existe voluntad de ejecución y que no son asumidos por otros sectores públicos o privados.

4. PLANIFICACIÓN

DE UN SISTEMA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Red Natura 2000, dada la conveniencia de contar con planes de gestión, es una ocasión inmejorable para analizar las carencias de las actuales redes de espacios naturales protegidos y para definir el tipo de instrumentos de planeamiento que pueden ser necesarios. Permite revisar y proponer, si es el caso, nuevos contenidos, metodología y proceso de elaboración de estos planes.

SE PROPONE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN CASCADA CON 3 NIVELES DE CONCRECIÓN:

- ↳ Plan Director del Sistema de Regional de Espacios Naturales
- ↳ Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para Comarcas Ecológicas
- ↳ Plan de Gestión para Espacios Naturales Protegidos

La aplicación de modelos de planificación en cascada, lo suficientemente flexibles para que puedan adecuarse a cada comunidad autónoma (o por extensión, a cualquier estado) se considera como el más idóneo en el Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español.

4.1.- PLAN DIRECTOR DEL SISTEMA DE ESPACIOS NATURALES

El instrumento de planificación del Sistema constituye el nivel superior de planificación. El plan del sistema debe establecer los componentes estructurales del sistema de carácter permanente, definir las relaciones entre los diferentes espacios y categorías de protección y regular todos aquellos aspectos que sean comunes a los espacios que lo componen o al conjunto de los mismos como unidad funcional.

El establecimiento y las líneas maestras de gestión de un Sistema de Espacios Naturales requieren un consenso social y de instrumentos y rutinas técnicas que eviten que los vaivenes administrativos y políticos afecten a la conservación a largo plazo. Un documento estratégico y permanente como el plan director puede facilitar la estabilidad de principios programáticos necesaria.

Puede adoptar distintas formas jurídicas. El modelo Asturiano propone la elaboración de un PORN Regional, mientras para los Parques Nacionales se ha optado por un Plan Director. La Estrategia para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad de Navarra propone igualmente la elaboración de un Plan Director.

ESTRATEGIA NAVARRA PARA LA CONSERVACIÓN Y EL USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

La necesidad de dotar a Navarra de una red adecuada de Espacios Naturales Protegidos no debe hacernos olvidar que la conservación de nuestra biodiversidad sólo tendrá éxito si se mejoran los mecanismos de protección difusa que permitan que esa conservación se alcance también fuera del sistema de áreas protegidas.

- ↳ Los instrumentos de planificación de los Espacios Naturales Protegidos, sean cuales fuere, deberán contemplar explícitamente su integración con el entorno circundante y alternativas para su conexión con otros espacios de la red.
- ↳ La declaración de un espacio natural debe suponer la inmediata puesta en marcha de planes de usos y gestión realistas para lo que resulta necesario que vaya acompañada de un programa de financiación.
- ↳ Es imprescindible dotar a todos los espacios de la red de planes de manejo en el que se clarifiquen los objetivos de gestión, indique la manera de alcanzarlos, establezca los recursos personales y materiales necesarios, defina un sistema de seguimiento y establezca un calendario de trabajo.
- ↳ A la luz de la ya contrastada experiencia que ha supuesto la elaboración y aplicación de instrumentos de planificación en Espacios Naturales Protegidos (PORN, PRUG, PUG, etc.), sería conveniente revisar sus enfoques y contenidos. Así por ejemplo, los PORN deberían incorporar directrices sobre mejora de calidad de vida de las comunidades locales, conexiones biológicas con otros espacios naturales, carencias de información necesarias para la correcta gestión, nuevas actividades económicas sostenibles, etc. No es conveniente, por el contrario, que lleguen a definir normas generales de usos o a cuantificar con precisión niveles de acogida para los distintos usos; competencias éstas más adecuadas a estos niveles de concreción para los PRUG y los PUG.
- ↳ Proponer la redacción de Planes de Ordenación de Recursos Naturales para grandes superficies delimitadas en base a la homogeneidad territorial y de sus recursos naturales. Estos planes permitirían mejorar la capacidad de protección difusa del territorio, la coordinación de las distintas políticas sectoriales y la integración de los Espacios Naturales Protegidos, cuando los hubiera, en el resto del territorio, posibilitando la regulación de actividades que pudieran afectarles en la matriz donde se insertan y la conexión con otros Espacios Naturales Protegidos próximos de la red.
- ↳ La intervención de los futuros gestores de un espacio natural en la redacción de los planes debe ser mayor y más directa. Con frecuencia, estos planes se encargan a empresas, muchas veces ubicadas fuera de Navarra, cuyo desconocimiento de la situación sobre el terreno es mayúsculo y no son conocidos hasta la fecha de entrega por la administración ambiental y hasta el proceso de información pública por los afectados. En ocasiones se incorporan medidas importadas de otros planes poco adaptadas a la realidad local.

4.1.1.- Objetivos del plan director del sistema:

El plan debería ser el instrumento que:

- ↪ Creara y definiera al propio Sistema de Espacios Naturales así como sus principios y los criterios de selección de áreas.
- ↪ Fijara un marco común y homogéneo para la gestión unificada y coordinada de las áreas naturales seleccionadas.
- ↪ Asignara a cada espacio natural seleccionado un régimen o tipo de protección que correspondan con las necesidades de conservación.
- ↪ Definiera otros instrumentos de planificación y los mecanismos que garanticen la integración ambiental en las políticas sectoriales.

4.1.2.- Contenidos sugeridos

- ↪ Definición, características y componentes estructurales del Sistema como Sistema Sostenible de Espacios Naturales.
- ↪ Criterios y principios para la creación de Sistema y para la selección de espacios.
- ↪ Identificación de vacíos en la cobertura de espacios naturales protegidos y recomendaciones.
- ↪ Objetivos en materia de conservación, desarrollo socioeconómico sostenible, investigación, uso público, formación, sensibilización y participación.
- ↪ Directrices generales para la gestión coordinada del Sistema en relación con:
 - la biodiversidad,
 - la interconexión entre áreas
 - la investigación,
 - aprovechamiento de recursos y políticas sectoriales (definición de tipologías compatibles o códigos de buenas prácticas)
 - infraestructuras, instalaciones y servicios
 - uso público
 - relación con el entorno
 - organización, imagen y coordinación administrativa
 - participación pública y apoyo social
- ↪ Delimitación de comarcas ecológicas, entendidas como unidades ambientales homogéneas que albergan conjuntos de especies y hábitats naturales característicos.
- ↪ Definición, características y contenidos de los instrumentos de planificación y gestión.
- ↪ Definición de figuras especiales de conservación (tipología).
- ↪ Definición de los instrumentos de planificación específicos: contenidos, metodología y proceso de elaboración y aprobación.
- ↪ Programas y Líneas de Actuación comunes y horizontales para todo el Sistema
- ↪ Criterios de protección de especies de flora y fauna. Registro. Catálogo de Especies Amenazadas. Planes de Gestión de Fauna y su integración en los planes de gestión de los espacios naturales protegidos.
- ↪ Programa de financiación y criterios de distribución, con inclusión de un compromiso de inversión de las partes implicadas
- ↪ Evaluación y Seguimiento del Plan Director
- ↪ Programa de Ejecución, vigencia y revisión.

4.2.- PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Los Planes de Ordenación de Recursos Naturales son el segundo nivel de planificación del sistema. Su ámbito territorial adecuado no son los espacios naturales sino las comarcas ecológicas. De esta manera todo el territorio resulta ordenado. Estos planes tienen por objetivo prioritario ordenar la actividad económica y el uso de la diversidad biológica no sólo en los espacios naturales, sino más allá de los mismos, garantizando la sostenibilidad de todo el territorio a través de la formulación de directrices y criterios de referencia orientadores de las diversas políticas sectoriales. Estas directrices vendrían a ser un conjunto de códigos de buenas prácticas elaborados no sólo por la autoridad ambiental, sino mediante comisiones mixtas de trabajo. Se superaría de este modo el recelo histórico que han provocado estos planes en otros departamentos de la administración y se favorecería la integración de las políticas sectoriales impulsando la coordinación entre dichos departamentos.



Los PORN comarcales permitirían analizar la relación entre espacios naturales protegidos y gestionar los corredores ecológicos que los conectan a través de la matriz de usos frecuentemente más intensivos. Así se propone en la Estrategia de Conservación y Usos Sostenible de la Diversidad Biológica de Navarra. De esta manera, en el caso de Navarra, en lugar de un PORN para cada parque o reserva natural, se elaborarían 9 PORN, uno por cada una de la Comarcas Ecológicas en las que se ha dividido su territorio. Este planteamiento permitiría que todo el territorio de Navarra estuviera sujeto a un Plan de Sostenibilidad, cumpliendo además la normativa básica específica de conservación, actualmente incumplida.

Como se ha comentado anteriormente, parte de los cometidos que la Ley 4/89 asigna a este instrumento de planificación han quedado obsoletos por lo que éstos deberían ser revisados. Además, la utilización de los PORN, que es un instrumento de ordenación, como plan de gestión y su circunscripción a los espacios protegidos es una aplicación inadecuada del espíritu de la ley. Por ello es necesario retomar dicho espíritu original y utilizarlo para aquello para lo que fue propuesto, es decir, como INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. Y por tanto, encaminarlo más a ordenar los recursos naturales y a extender modelos de aprovechamiento sostenible más allá de los espacios naturales protegidos.

LAS ACTIVIDADES O ÁMBITOS DE PLANIFICACIÓN QUE PODRÍAN SER CONSIDERADAS EN ESTOS PLANES COMARCALES, SIEMPRE DESDE LA PERSPECTIVA DEL USO DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y DE LA ALTERACIÓN DE LA ESTRUCTURA NATURAL DEL TERRITORIO SON :

- ↻ Las estrategias de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica
- ↻ Las estrategias y planes forestales de ámbito general. Los proyectos de ordenación forestal, y los planes de prevención y extinción de incendios forestales
- ↻ Planes hidrológicos: protección de recursos y aprovechamientos hídricos, sistemas generales de drenaje, etc.
- ↻ La planificación territorial y el planeamiento urbanístico
- ↻ Las Agendas 21 locales y regionales (u otros instrumentos de desarrollo sostenible)
- ↻ Los planes de infraestructuras y de transporte (red viaria y ferroviaria, sistema portuario y aeroportuario, etc.)
- ↻ La planificación energética y las redes de transporte de energía
- ↻ Los planes y programas de aplicación de los fondos estructurales de la Unión Europea
- ↻ Los planes de protección civil
- ↻ Los planes de ordenación y gestión cinegética y piscícola
- ↻ Los planes y programas de explotación y restauración del sector minero
- ↻ Los planes y programas turísticos
- ↻ Los planes y programas de explotación agraria (planes de regadíos, concentración parcelaria, instalaciones ganaderas intensivas, ...)
- ↻ Los planes de control de la contaminación (saneamiento, tratamiento y gestión de residuos,...)

Las Directivas de Impacto en vigor y la futura Directiva de Evaluación Estratégica (SEA) a buen seguro favorecerá la integración en la conservación del resto de las políticas sectoriales, por cuanto que establece unos procedimientos jurídicamente bien definidos para regular las afecciones sectoriales sobre el medio ambiente y realizar análisis ad hoc. En el caso español, es no obstante necesario mejorar la actual transposición de estas normas comunitarias.

La elaboración de los PORN y de los PRUG será siempre que sea posible simultánea y realizado por los mismos equipos multidisciplinares. Esto ayudará a economizar recursos y en ocasiones a derivar actuaciones con impacto ambiental de dentro de las áreas con mayores valores naturales a otras áreas alternativas sin perjuicio para los promotores ni para los beneficiarios indirectos.

La aprobación del Real Decreto-Ley 4/2000, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y Transportes, que modifica algunos aspectos de la Ley Básica 6/98, sobre régimen del suelo y valoraciones, puede tener efectos indeseados sobre el suelo clasificado genéricamente como no urbanizable. En virtud de este decreto los suelos calificados de no urbanizables sin especial protección son susceptibles de ser urbanizados. Por ello es aconsejable que cuanto antes se delimiten los suelos que tengan valor natural. La protección activa de espacios naturales, mediante la propia legislación urbanística o a través de la legislación sectorial de conservación, es imprescindible para la preservación de aquellos espacios considerados de especial interés. Los PORN pueden ser un instrumento idóneo para ello.

Se propone para los PORN una vigencia indefinida y revisable cuando proceda.

4.3.- LOS PLANES DE GESTIÓN

En el contexto de un Sistema de espacios Naturales, los planes de gestión son el tercer nivel de planificación y el más concreto. En ellos debe detallarse qué hacer, qué no hacer, qué favorecer y qué financiar en cada lugar. Debería definir los elementos de gestión y manejo de carácter temporal para cada espacio.

Los Planes Gestores empiezan a ser necesarios cuando se han identificado los elementos claves para la conservación en un lugar, se considera que son relevantes y que necesitan ser gestionados para mantenerlos, mejorarlos o controlarlos.

La identificación previa de estos elementos clave, que es uno de los objetivos que la actual legislación atribuye a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, se ha realizado ya durante el proceso de identificación de espacios candidatos a integrarse en la Red Natura 2000. En dicho proceso se ha analizado la aportación de cada Lugar a la conservación de taxones y sintaxones en el conjunto del Sistema Regional de Espacios Naturales. En todo caso, cabe una revisión de elementos clave incorporando al análisis una perspectiva local.

DICHO DE UNA MANERA MUY SIMPLE Y CONCISA, UN PLAN DE GESTIÓN DE UN ESPACIO NATURAL PROTEGIDO DEBERÍA:

- 1) Identificar con claridad los elementos clave para la gestión, es decir, aquellos valores por los que se ha seleccionado el lugar.
- 2) Establecer mediante criterios cuantitativos concretos, o estimas cualitativas objetivas si lo primero no es posible, el estado de conservación actual de cada uno de estos elementos clave.
- 3) Establecer metas u objetivos finales mensurables para cada elemento de gestión, entendidos como estados favorables y deseables de conservación, o lo que es lo mismo, determinar el estado de conservación que queremos mantener o alcanzar.
- 4) Identificar los factores condicionantes, limitantes o de tensión que dificulten por acción natural o humana la consecución de los objetivos.
- 5) Establecer objetivos operativos para el periodo de vigencia del plan que permitan superar los factores adversos identificados o fomentar otros favorables.
- 6) Definir los indicadores que van a permitir evaluar la eficacia de las actuaciones respecto a los objetivos de gestión.
- 7) Indicar las actuaciones que pueden suprimir los factores adversos y potenciar los favorables.
- 8) Identificar a los responsables de los distintos ámbitos de gestión y a los agentes sociales que se pueden implicar en la gestión
- 9) Establecer los recursos humanos, administrativos y presupuestarios disponibles y necesarios.
- 10) Diseñar un plan de seguimiento para verificar el cumplimiento de los objetivos.
- 11) Establecer un calendario de trabajo y un periodo de vigencia del plan.
- 12) Diseñar procesos e instrumentos de participación social e inter-administrativa
- 13) Recabar apoyo social y político para el plan
- 14) Establecer compromisos concretos de inversión y ejecución.

Cuadro resumen de los contenidos de un Plan Gestor¹

¿Qué debemos proteger en el lugar?	Elementos clave y valores de conservación	Identificar con claridad los elementos clave de gestión, es decir, aquellos valores por los que se ha seleccionado el lugar.
¿En que situación se encuentran actualmente?	Diagnóstico e indicadores de estado	Establecer mediante criterios cuantitativos concretos el estado de conservación actual de cada uno de estos elementos clave.
¿Cómo querríamos que se encontraran?	Objetivos finales	Definir el estado de conservación favorable o deseable para cada elemento clave, a ser posible mediante descriptores mensurables.
¿Qué impide o favorece que se alcance el estado de conservación deseable?	Amenazas, riesgos y factores condicionantes o de tensión	Identificar los factores que dificulten o favorezcan, por acción natural o humana la consecución de los objetivos.
Dadas la circunstancias y en el tiempo de vigencia del plan ¿a qué situación se puede aspirar para cada elemento clave?	Objetivos operativos	Establecer objetivos operativos para superar los factores adversos identificados o favorecer otros favorables.
¿Qué debo y cómo debo hacerlo?	Líneas y programas de actuación	Indicar las actuaciones a proponer para suprimir los modificadores o limitantes y alcanzar los objetivos propuestos.
¿Quién debería de hacerlo, quién podría ayudarlo y quien podría poner trabas?	Actores e interesados	Identificar a los responsables de los distintos ámbitos de gestión y a los agentes sociales que se pueden implicar en la gestión.
¿Qué efectos se esperan y cómo sabré si lo estoy haciendo bien?	Indicadores de gestión.	Definir indicadores que me permitan evaluar la eficacia de las actuaciones respecto a los objetivos de gestión.
¿Qué tenemos, qué necesitamos y cuánto cuesta lo que se pretende hacer?	Recursos materiales y humanos. Presupuesto	Establecer los recursos humanos, administrativos y presupuestarios disponibles y necesarios
¿Cuándo hay que hacerlo?	Cronograma	Establecer un calendario de trabajo y un periodo de vigencia del plan
¿Cómo sabremos si estamos haciendo lo previsto y alcanzando los objetivos marcados?	Plan de seguimiento	Diseñar un programa de verificación de resultados.
¿Cómo vamos a conseguir implicar a todo aquel que tenga algo que decir o qué hacer?	Participación social y coordinación inter e intra-administrativa.	Diseñar procesos e instrumentos de participación social e inter-administrativa
¿Quién nos puede echar una mano?	Programa de Apoyo Social	Recabar apoyo social y político
¿Cómo se puede pagar lo que vamos a hacer y quién lo pagará definitivamente?	Financiación y Carta de Compromiso	Establecer compromisos concretos de inversión y ejecución.

1. Esquema adoptado como modelo en el Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del estado español.

5. CARACTERÍSTICAS

DE LOS PLANES DE GESTIÓN Y CRITERIOS PARA SU ELABORACIÓN

5.1.- ¿CUÁL DEBE SER EL ALCANCE DE LOS PLANES DE GESTIÓN?

El primer dilema que se plantea al abordar estos planes no es metodológico sino conceptual: ¿debemos elaborar planes de conservación o planes de desarrollo sostenible?.

Las Comunidades Locales de las áreas incluidas en las propuestas, que normalmente son áreas en clara regresión económica y demográfica, demandan planes que les permitan mejorar su situación socioeconómica. Por otra parte, la Comisión Europea, a través de la **Comunicación (2001) 162**, relativa a Planes de Acción sobre biodiversidad, dice que *“el desarrollo y la aplicación de la estrategia de la biodiversidad y sus planes de acción han de situarse en el contexto más amplio del compromiso de la Unión Europea de alcanzar un desarrollo sostenible y de integrar los aspectos ambientales en otros sectores y ámbitos políticos. También serán importantes para impulsar el proceso de reforma política iniciada por la Agenda 2000”*.

Sin embargo, la Comisión Europea también ha manifestado que “los objetivos del plan de gestión de las futuras ZEC deben responder a las necesidades ecológicas de los hábitats naturales y especies que tienen presencia significativa en ese espacio para que su estado de conservación sea favorable”

Parece claro que en el caso de muchos hábitats seminaturales y especies que están ligados a actuaciones humanas, el mantenimiento o no de estas actividades, deberá ser considerado en el Plan de Gestión. Este deberá establecer medidas para abordar cuestiones relativas a la biodiversidad utilizando instrumentos que no son específicos de la diversidad biológica y que implican a las diferentes prácticas del uso del suelo. Es por ello que la integración de las políticas sectoriales y de sus órganos competentes en la elaboración del plan gestor y en su financiación no es una opción sino una necesidad legalmente prescrita. Por tanto, el plan de gestión establecerá medidas específicas de conservación y evaluará los efectos de otras políticas en la biodiversidad.

La Comisión Europea se ha pronunciado repetidamente respecto a la inconveniencia, en su opinión, de crear un fondo específico para la Red Natura 2000, entendiendo que ésta deberá financiarse a través de otros fondos comunitarios existentes y básicamente a través de los fondos regulados por el Reglamento de Desarrollo Rural. Es incuestionable por tanto que, a fecha de hoy y en contra de algunas expectativas que se vienen generando, la Red Natura 2000 no puede financiar el desarrollo rural. Es más, los fondos disponibles para el desarrollo rural no sólo deben ser compatibles con la Red Natura 2000, es decir, deben ser sostenibles, sino que deben servir para financiar la Red Natura 2000.

El Desarrollo Rural es un objetivo en el que deben implicarse y comprometerse todos los departamentos que gestionan los fondos para el desarrollo. Los Planes de Gestión, salvo que se modifique el actual marco competencial intradministrativo, no son por tanto un plan de desarrollo, si bien pueden tener una notable incidencia en el desarrollo rural de áreas desfavorecidas.

Ahora bien, las administraciones ambientales no disponen ni de las competencias ni de los presupuestos necesarios para abordar planes de desarrollo sostenible. Siendo realistas, ni siquiera disponen de lo necesario para financiar un plan de estrictamente circunscrito a la conservación de valores naturales. De hecho, el grueso de los fondos europeos que podrían ser utilizados para la conservación son gestionados por otros departamentos con otros objetivos propios para los que la conservación medioambiental es un asunto secundario cuando no un obstáculo. Un Plan de Desarrollo Sostenible sólo puede ser abordado como acción de Gobierno, en un proceso en el que todos los Departamentos participen activamente y comprometan sus presupuestos e incorporen acciones decididas para la integración ambiental de sus políticas. Por ello, se propone una metodología en la que a partir de Planes de Conservación, donde se establezcan los objetivos imprescindibles para mantener o alcanzar el estado favorable de conservación de taxones y sintaxones, tal como obliga la normativa ambiental comunitaria, puedan incorporarse otros objetivos socioeconómicos de manera coordinada entre todos los departamentos de una Administración, y concertada con propietarios y entidades locales.

En cualquier caso, conviene resaltar que el plan de gestión debe ser un documento que dote a la gestión del espacio de continuidad, evitando que los vaivenes políticos afecten a los valores y funciones del espacio natural a largo plazo.

SE PROPONEN COMO FINES DE LOS PLANES DE GESTIÓN LOS SIGUIENTES:

- ↻ Proteger y favorecer a los elementos clave;
- ↻ Desarrollar la potencialidad ecológica del lugar,
- ↻ Acondicionarlo para un uso aceptable (educación, investigación, formación, interpretación, etc.)

5.2.- ¿CUÁL DEBE SER LA ESTRUCTURA DE UN PLAN DE GESTIÓN?

La metodología propuesta para los planes gestores es una adaptación del enfoque de marco lógico para la mejora del ciclo del proyecto. Esta metodología fue adoptada por la Comisión Europea a principios de los años 90 para mejorar la calidad en el diseño y gestión de los proyectos de ayuda al desarrollo, y para maximizar su eficacia. En la actualidad es la Metodología que exige la Comisión Europea para la preparación de los Proyectos LIFE-Naturaleza que optan a financiación mediante este instrumento.

ESTA HERRAMIENTA TIENE LAS SIGUIENTES VENTAJAS:

- ↪ Facilita la formulación de ideas con mayor claridad.
- ↪ Asegura una coherencia interna del documento desde las primeras fases de elaboración del mismo hasta sus desarrollos posteriores, poniendo de manifiesto sus contradicciones y errores.
- ↪ Establece una relación directa entre los problemas detectados y los objetivos a alcanzar en diferentes ámbitos temporales.
- ↪ Establece una relación directa entre los objetivos establecidos para el espacio y las actuaciones que van a ayudar a conseguirlos.
- ↪ Establece unos indicadores objetivamente verificables para el cumplimiento de los objetivos.

5.3.- ¿CÓMO DEBE SER UN PLAN GESTOR?

5.3.1.- Comparable

Es conveniente diseñar métodos estandarizados de ejecución de los planes gestores no sólo para todos los espacios de la red sino en relación al contexto europeo (Red Natura 2000). Para ello resulta de interés tomar como referencia las propuestas del grupo EUROSITE. La asignación de recursos, la comparación de problemáticas, actuaciones y resultados se facilitará si existen documentos estandarizados.

Es igualmente conveniente que exista un formato estandarizado e informatizado único para todos los planes de gestión. El formulario estándar EUR 15 empleado para la remisión de la propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria a la Comisión Europea puede ser, debidamente cumplimentado un excelente resumen del plan gestor.

5.3.2.- Comprensible

Muchas Comunidades Autónomas definen dos grandes grupos de tipos de planes: de protección activa y de protección pasiva. Ambos tipos pueden integrarse mediante un modelo de plan en el que para cada objetivo de gestión se establezcan directrices, regulaciones y actuaciones con un indicador de prioridad. Es también frecuente establecer distintos tipos de planes rectores según la categoría de protección del lugar. Sin embargo, se propone definir un modelo único y flexible de plan gestor para todas las áreas protegidas, lo que simplificaría y facilitaría la elaboración, difusión y comprensión de los planes gestores.

Hay que tener en cuenta que un plan de gestión no sólo va dirigido a la Administración como órgano supervisor y responsable último. Debe ser accesible y entendible por los futuros gestores del espacio, los miembros de otros departamentos que estén relacionados con dicho espacio, los propietarios, arrendatarios, vecinos, autoridades locales, y cualquier grupo socioeconómico que muestre interés en el mismo.

5.3.3.- Realista y aplicable

El plan debe ser realizable aunque plantee objetivos a largo plazo o difíciles de alcanzar. Es decir, puede entrar en el terreno de lo utópico, en cuanto a proponer actuaciones deseables aunque imposibles a corto plazo, pero nunca en lo quimérico. Para los objetivos a largo plazo deben diseñarse otros objetivos que tiendan a conseguir progresivamente situaciones concretas intermedias perfectamente definidas.

Deben incorporar objetivos mensurables y claramente verificables, e indicadores para facilitar el seguimiento y evaluar los resultados. Dichos objetivos deben tener en cuenta la situación inicial, los recursos y el tiempo disponible.

La unidad básica de gestión en terrenos de propiedad particular deben ser las explotaciones agrarias o forestales o bien agrupaciones homogéneas de éstas. Proponer una gestión explotación a explotación es por el momento un objetivo inalcanzable con la actual capacidad de gestión que en general tienen las autoridades ambientales.

La regulación de usos debiera describir el régimen preventivo y el tipo de informe ambiental, proceso de elaboración y de autorización, antes que una lista de actividades permitidas, autorizables o prohibidas.

5.3.4.- Concreto

En general, el plan deberá ser lo suficientemente concreto como para poder iniciar la ejecución de actuaciones definidas a nivel de proyecto. Donde no sea posible y se considere importante para la gestión, se identificarán los aspectos que dificultan alcanzar una mayor concreción, normalmente relativos a la insuficiencia o carencia de información, y se dispondrán acciones que palien dichas carencias.

La descripción de cada actuación debe incluir al menos los objetivos con los que se relaciona, ámbito de aplicación, condicionantes ambientales a tener en cuenta, periodo sugerido de aplicación y calendario, efectos esperados, indicadores para medir los efectos, organismo responsable, agentes sociales afectados o implicados, ejecutores, coste estimado, fuentes de financiación, normativa que pueda afectarle significativamente, grado de prioridad y mecanismo de evaluación y seguimiento de resultados con respecto a los objetivos con los que se relaciona la medida. En la práctica, las disponibilidades financieras son limitadas, por lo que la asignación de un grado de prioridad a cada actuación es especialmente importante.

5.3.5.- Conciso

Con frecuencia los planes incorporan prolijas descripciones de aspectos irrelevantes o secundarios entre las que quedan diluidos, cuando no directamente excluidos, factores esenciales.



- ↪ Deben evitarse tentaciones literarias y largos textos explicativos.
- ↪ Debe evitarse la proliferación de datos y de extensos análisis, que por otra parte rara vez se interpretan o se utilizan en la propuesta de actuaciones.
- ↪ Asimismo, las decisiones deben presentarse sin extensas discusiones sobre los pros y los contras en cada caso. En cualquier caso, siempre se puede recurrir a incluir referencias bibliográficas o anexos.
- ↪ La información se presentará de la forma más sintética posible, preferentemente en tablas, fichas y cartografía de síntesis.

5.3.6.- Específico

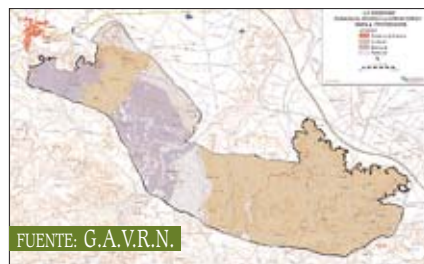
Deben ser específicos y adecuados a cada lugar. Es frecuente en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), aunque ha quedado claro que éstos no pueden considerarse planes de gestión, y en los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), encontrar fragmentos copiados de otros planes con datos o propuestas que se extrapolan de situaciones pretendidamente similares. También es frecuente encontrar planes genéricos para varios espacios sólo sirven para satisfacer obligaciones normativas o para establecer regímenes preventivos generales que resultan insuficientes para la gestión diaria. La transferencia de datos o medidas rara vez se adapta a las peculiaridades locales. No obstante, la experiencia en situaciones análogas puede servir para establecer medidas preventivas en aplicación del principio de precaución en tanto en cuanto se estudian medidas adecuadas a cada lugar.

Podrán desarrollarse si es el caso en otros planes más específicos (sectoriales, anuales, plurianuales, etc.), convirtiéndose el plan de gestión en un plan de planes.

5.3.7.- Preciso y actualizable

Tanto los elementos descriptivos relevantes como las propuestas deberán estar georreferenciadas y cuantificadas. El apoyo de un Sistema de Información Geográfica (SIG) con información a escala adecuada de cartografía multisectorial y específica es una herramienta imprescindible para la gestión eficaz. Con frecuencia se cuenta exclusivamente con información georreferenciada a escala 1:50.000 o 1:25.000. Si bien para algunos aspectos como los geológicos, litología o series potenciales de vegetación, resulta suficiente, para otros aspectos es una escala de trabajo muy imprecisa e insuficiente a nivel de proyecto y en el ámbito de la gestión. De hecho los proyectos que pueden afectar a las condiciones ambientales y a la gestión de un lugar se redactan a escala 1:2.000, 1:5.000 ó 1:10.000. Por ello es necesario poder contraponer información ambiental a la escala adecuada y se considera prioritario incorporar progresivamente información a escala más adecuada.

LOS PLANES DEBEN INCORPORAR OBJETIVOS MENSURABLES Y CLARAMENTE VERIFICABLES



SE PROPONE CONTAR CON LAS SIGUIENTES CAPAS DE INFORMACIÓN.
(SE INDICA ENTRE PARÉNTESIS LA ESCALA SUGERIDA):

A. Cartografía de información:

- ↗ Delimitación cartográfica (1:5.000)
- ↗ Elementos clave de gestión (1:5.000 o coordenadas): hábitats; flora; fauna; puntos de interés geomorfológico, científico o educativo; elementos de valor escénico, paisajístico o cultural; elementos conectores o con valor de refugio; barreras ecológicas y puntos de mortandad de fauna.
- ↗ Usos Suelo (1:25.000)
- ↗ Series Potenciales de Vegetación (1:25.000)
- ↗ Geología y suelos (1:25.000)
- ↗ Hidrología (1:25.000); sistemas naturales de drenaje (1:5.000).
- ↗ Propiedad de la tierra y catastro (1:5.000)
- ↗ Ortofoto (1:5.000)
- ↗ Red viaria y otras infraestructuras (acequias, tendidos, etc.) (1:5.000)

Otra información relevante sería:

- ↗ La procedente de otras planificaciones sectoriales: reservas forestales o cinegéticas, sistemas de regadío, categorías de suelo del planeamiento municipal etc.

B. Cartografía de Gestión:

- ↗ Estado deseable de los elementos clave: hábitats, distribución especies, etc.
- ↗ Puntos rojos de valor ambiental
- ↗ Expectativas en el uso del suelo (planes, programas y proyectos)
- ↗ Áreas de conflictos potenciales (puntos rojos para la gestión)
- ↗ Zonificación
- ↗ Actuaciones y gestión requerida



5.4.- ¿QUIÉN DEBE ELABORAR UN PLAN?

Aparte del análisis combinado de bases de datos georreferenciadas complejas, estos sistemas informáticos permiten desarrollar modelos de simulación. Ahora bien, un SIG que no haya previsto protocolos permanentes de actualización es con frecuencia un problema antes que una solución. Todos los datos y coberturas deberán indicar la fecha última de actualización. Y el plan de gestión en su conjunto debe adoptar un formato que permita su actualización permanente e inmediata.

El programa de seguimiento debe establecer rutinas que permitan detectar cambios significativos rápidamente. El plan debe ser suficientemente flexible como para poder adecuarse a nuevas circunstancias o a lo que la evaluación de resultados pudiera aconsejar.

El plan debe contemplar en su fase inicial el análisis de las partes interesadas, entendiendo como tales a cualquier individuo, grupo de personas, instituciones o empresas susceptibles de ser afectadas positiva o negativamente por el plan. Los planificadores deben, no sólo mantenerlos informados, sino diseñar mecanismos efectivos de participación para las distintas fases de la elaboración del Plan. La participación es especialmente relevante si los planes aspiran a promover el desarrollo sostenible y a favorecer la integración de los aspectos ambientales en otros sectores y ámbitos políticos. Es por ello, que la participación social se ha definido como uno de los tres principios básicos que definen el desarrollo sostenible, junto a la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico.

Idealmente los autores del plan deben ser los propios gestores del territorio pudiendo incorporar al equipo redactor expertos en planificación territorial, o contar con la colaboración de especialistas para

**EN LA MEDIDA EN
QUE SE IMPLIQUEN TODOS
LOS AGENTES SOCIALES Y
ADMINISTRATIVOS DE
INCIDENCIA TERRITORIAL,
SERÁ MÁS FÁCIL CONSEGUIR
UN ALTO GRADO DE
COMPROMISO EN SU
DESARROLLO**

Sierra de Beriáin (AZZARI)



aspectos concretos. Sin los puntos de vista de las distintas partes interesadas sobre un problema y su naturaleza, y sobre sus necesidades, no pueden emerger soluciones alternativas.

En la medida que en la elaboración del Plan se impliquen todos los agentes sociales y administrativos de incidencia territorial, será más fácil conseguir un alto grado de compromiso en su desarrollo. Este compromiso debe llevar a considerar el plan como de obligado cumplimiento con respecto a las prescripciones técnicas, los recursos financieros y humanos. La inmensa mayoría de los planes ejecutados, tanto a nivel regional como estatal, no se han ejecutado por falta de una distribución clara de responsabilidades y de la asunción de compromisos.

5.5.- ¿CUÁNTO TIEMPO SE NECESITA PARA REDACTAR UN PLAN?

Un plan que incorpore la participación de agentes sociales y otros departamentos implicados de la Administración puede requerir al menos un año para su elaboración. Este tiempo puede resultar dilatado pero es notoriamente menor al que viene siendo habitual.

El procedimiento de elaboración del plan suele ser independiente y consecutivo al de información del mismo. Esta última fase, en la que es frecuente que aparezcan conflictos con los implicados, alarga extraordinariamente el proceso. Las experiencias en las que elaboración y participación han sido simultáneas demuestran que es más fácil alcanzar un consenso en torno al documento final y en menor tiempo.

5.6.- ¿CUÁNDO HAY QUE REVISAR EL PLAN?

Cualquier actuación o situación que pueda plantearse y que tenga incidencia en la conservación debería tener su referencia en el Plan Gestor. Si no es así, el plan deberá modificarse.

Se propone para los planes de gestión un periodo de vigencia de 6 años. Es aconsejable definir sencillos protocolos de elaboración de memorias breves que permitan revisiones anuales. En este caso es necesario que sean informes muy sencillos para evitar que el papel acabe abrumando al gestor. Su objetivo no es incorporar un nuevo trámite administrativo sino ayudar al gestor a identificar desviaciones del plan con respecto a sus objetivos finales y adecuarlo con rapidez.

En Navarra la vigencia es indefinida, aunque se prevé la revisión cuando las condiciones lo aconsejen. Esta opción es más cómoda y flexible, evita los compromisos normativos que rara vez se cumplen, pero se puede caer fácilmente en la desidia y no revisarlos.

Las evaluaciones sobre el grado de cumplimiento y la eficacia del plan gestor es aconsejable que las realice por una parte el propio órgano gestor y por otra un evaluador externo.

capítulo 2

metodología



EL PLAN DE GESTIÓN

NOTAS EXPLICATIVAS PARA LA ELABORACIÓN PASO A PASO DE UN PLAN DE GESTIÓN

El Plan de gestión se estructura en los siguientes documentos:

1. ANÁLISIS ECOLÓGICO Y SOCIOECONÓMICO
2. DOCUMENTO DE OBJETIVOS
3. DOCUMENTO DE MEDIDAS
4. ANÁLISIS DE COSTES Y BENEFICIOS
5. PROGRAMA DE SEGUIMIENTO

Se describen a continuación los contenidos y orientaciones para la redacción de cada uno de estos documentos

 TÍTULO DEL PLAN

 ÍNDICE

 RESUMEN

Se describirán con brevedad los motivos que llevaron a la designación del Lugar. No es conveniente que exceda una página. Mencionará los principales valores del lugar por sí mismo y en relación al conjunto del Sistema de Áreas Naturales; las relaciones entre las personas y el medio ambiente (propietarios, usuarios y otros), los problemas ambientales más relevantes y las directrices de gestión prioritarias. Se recomienda redactarlo al concluir la elaboración del plan.

DOCUMENTO 1 ANÁLISIS ECOLÓGICO Y SOCIOECONÓMICO

En esta parte deberá analizarse la situación existente e identificar los problemas que deberán ser resueltos para proyectar en la segunda parte del plan la situación deseable y las actuaciones que pueden hacerla posible. Por tanto, lo relevante de esta parte del plan es seleccionar los elementos clave, describir su situación actual e identificar sus problemas.

La descripción abordará ÚNICAMENTE aquellos aspectos físicos, biológicos, legales, sociales, económicos o culturales que sean relevantes de cara a la gestión por identificar un elemento clave, un problema o un factor condicionante o de tensión. Si en fases posteriores se identifican nuevos aspectos

tos relevantes que no se hayan tenido en cuenta en la descripción, siempre podrán incorporarse al plan. Es por tanto IMPRESCINDIBLE evitar tediosas descripciones literarias de aspectos irrelevantes que no vuelven a ser utilizados en todo el plan y que normalmente se copian de documentos preexistentes. Incluso cuando los aspectos descritos sean relevantes deben reseñarse con la mayor brevedad y concreción posible incluyendo la referencia bibliográfica donde puede ampliarse la información.

Se describen a continuación los aspectos que podrían ser abordados en la parte descriptiva teniendo en cuenta que NO ES NECESARIO CONSIDERAR TODOS ELLOS EN CADA PLAN, sino sólo aquellos que tengan relevancia y puedan condicionar el tipo de gestión del Lugar al que hace referencia.

I. INFORMACIÓN GENERAL

1.1.- LOCALIZACIÓN Y DELIMITACIÓN

Debe ser suficiente para que cualquier persona sea capaz de ubicar el espacio. Se sugiere incluir plano anejo, lista de términos municipales y porcentaje del espacio que está en cada uno de ellos, criterios utilizado y descripción razonada de los límites.

1.2.- DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Se indicará el porcentaje de suelo público y privado con indicaciones, siempre que sea posible, del grado de fragmentación de la propiedad, tamaño de las parcelas y régimen de tenencia.

1.3.- ESTATUS LEGAL

Figuras de protección, designaciones legales e instrumentos normativos o de planificación vigentes y relativos a la conservación.

1.4.- ESTRUCTURA Y ADMINISTRACIÓN ORGANIZATIVA

Listado de todas las instituciones e individuos relacionados con la gestión del espacio, así como recursos disponibles:

- ↳ Personal relacionado con la gestión y sus responsabilidades.
- ↳ Equipamientos y recursos consolidados (incluyendo presupuestos).
- ↳ Infraestructuras de gestión relativas a la conservación.

1.5.- OTROS PLANES SECTORIALES QUE AFECTEN A LA GESTIÓN

2. ANÁLISIS ECOLÓGICO

2.1.- CARACTERÍSTICAS BIOLÓGICAS

En este apartado debe recopilarse con brevedad la información existente sobre todos los aspectos relevantes relativa a componentes biológicos (flora, fauna y hábitats naturales) y procesos ecológicos que

den valor al espacio natural. Su objetivo es facilitar la posterior selección de elementos significativos o claves. Deberán incluirse también, cuando se disponga de datos o estimaciones, referencias al porcentaje de superficie o de poblaciones de flora y fauna que aporta cada espacio al conjunto de la Red Regional de Espacios Naturales y al conjunto de Natura 2000.

2.2.- CARACTERÍSTICAS FÍSICAS O ABIÓTICAS

SÓLO se considerarán aquellos aspectos que tengan una repercusión manifiesta y relevante en los valores por los que se declara el lugar, o pueda llegar a condicionar la gestión del mismo. En ningún caso se trata de caracterizar o describir un aspecto concreto, sino de analizar la manera en que repercute sobre los valores naturales.

Puede darse el caso de que un elemento abiótico sea en sí mismo un valor de conservación, por ejemplo un karst yesífero u otras formaciones geomorfológicas singulares.

Por tanto, se enumeran a modo de guía los aspectos que podrían ser abordados, sin que ello suponga que hay que abarcar en todos los planes todos ellos:

- ↪ **clima:** cualquier aspecto que pueda determinar microclimas o climas locales y sea origen de singularidades biogeográficas o afectar a futuras actuaciones.
- ↪ **geología y geomorfología;** suelos y sus procesos (formación, erosión, contaminación, salinización, compactación, inundación, ...)
- ↪ **hidrología,** sistemas de drenaje, calidad del agua o de otros recursos naturales,
- ↪ **elementos de valor cultural,** científico o educativo, etc.

2.3.- PROCESOS ECOLÓGICOS

Además del análisis específico de taxones y sintaxones, deberá realizarse un enfoque ecosistémico del Lugar en el que se pongan de relieve posibles interacciones de interés o procesos ecológicos. Este análisis abarcará en la medida de lo posible las relaciones del Lugar con su entorno inmediato y con otros Lugares de Natura 2000. De este modo se valorará la aportación del Lugar a la coherencia interna de la red, su grado de conectividad actual y potencial con otros espacios naturales, etc.

Lamentablemente nuestros conocimientos en la mayoría de los casos no permiten este análisis ecosistémico y la identificación de procesos ecológicos clave. No obstante, la constatación de estas carencias es el primer paso necesario para subsanarlas y el plan es un documento abierto que podrá ir incorporando nuevas informaciones y conocimientos en el futuro.

2.4.- PAISAJE

El paisaje debe entenderse como una manifestación perceptible de los procesos ecológicos subyacentes y la interacción de usos históricos y actuales del territorio. Los usos del suelo están condicionados por las condiciones del medio físico y a la vez condicionan y modelan el medio natural y la pre-

sencia de flora, fauna y hábitats naturales característicos. El resultado es la conformación de unidades paisajísticas diferentes donde la gestión debe ser necesariamente diferente. En este apartado deberán describirse dichas unidades paisajísticas.

La definición de estas unidades de cierta homogeneidad facilita la localización de problemas, objetivos y actuaciones cuando el Lugar resulta muy extenso o complejo.

La zonificación es una herramienta optativa aplicable únicamente si reduce la complejidad de la gestión. Debe ser tan simple como sea posible.

Además, es conveniente identificar aquellos paisajes representativos, singulares y con valor cultural.

2.5.- ELEMENTOS CLAVE PARA LA GESTIÓN DEL ESPACIO

SE SELECCIONAN Y DESCRIBEN LOS ELEMENTOS CLAVE, ES DECIR, AQUELLOS POR LOS QUE HA SIDO DESIGNADO UN LUGAR. UN ELEMENTO DEBE SER SELECCIONADO COMO CLAVE SI:

- ↳ Es relevante para la conservación a escala comunitaria, estatal o regional
- ↳ Tiene presencia significativa en el Lugar
- ↳ Necesita ser gestionados para mantenerlo, mejorarlo o controlarlo

Por tanto, para cada uno de estos elementos deberá formularse al menos un objetivo y las actuaciones necesarias para conseguirlo. Serán de carácter preferentemente bióticos (componentes del ecosistema o procesos ecológicos), aunque excepcionalmente se podrán considerar elementos abióticos, culturales, científicos o sociales.

Los elementos clave podrán ser componentes de los ecosistemas, tales como especies de flora y fauna o hábitats naturales, bien considerados individualmente o bien por comunidades faunísticas o grupos de hábitats. Pero pueden ser también procesos ecológicos, tales como la dinámica fluvial, e incluso el propio ecosistema. Así por ejemplo, en un agrosistema estepario o en la campiña atlántica, más allá de la presencia de ciertas comunidades vegetales (hábitats naturales) que interesa conservar por su valor intrínseco, nos interesa también su patrón de distribución, es decir, el número y posición relativa de estas comunidades entre sí y con otros usos del suelo y componentes del paisaje. Elementos banales desde el punto de vista de la presencia de especies o de hábitats naturales amenazados pueden tener importancia en lo referente a la funcionalidad e integridad del agrosistema y a la supervivencia de especies multihábitats. En ese caso, el paisaje estepario o la campiña atlántica pueden ser seleccionados como elementos claves, si bien será necesario caracterizarlos con atributos medibles.

Es conveniente presentar los elementos seleccionados en una tabla en la que se indique si se valora su interés en el ámbito europeo, estatal o regional. Se entenderá de ámbito europeo si está incluido en los algún anexo de la directiva hábitats o Aves; estatal si está incluido en el Catálogo Nacional de especies Amenazadas; y regional si está incluido en el Catálogo de Especies Amenazadas de Navarra.

Además de la tabla, se justificará brevemente y caso por caso su elección como elemento clave.

Proceso de selección de elementos clave

Listar todos los hábitats y especies de flora y fauna presentes en el lugar y que estén incluidos en los anexos I de la Dir. Aves, II y IV de la Dir. Hábitats, Catálogo Nacional o Foral de especies amenazadas.

Incorporar a la lista anterior aquellos que aún no estando presentes actualmente lo estuvieron y o tiene potencialidad e interés para su introducción.

Incorporar a la lista anterior aquellos procesos ecológicos u otros elementos y aspectos que puedan considerarse elemento clave en el Lugar

Eliminar de la lista los elementos que no sean significativos en el Lugar y para los que por tanto, no sea necesario establecer objetivos de gestión en ese Lugar, aunque sin duda sean merecedores de atención en otros espacios de la red.

Eliminar aquellos elementos que no necesiten ser gestionados para mantenerlos, mejorarlos o controlarlos. Los elementos que tengan un alto valor natural deberán seleccionarse con independencia de su estado de conservación. Si este es óptimo, deberá formularse como objetivo al menos su monitorización.

Asegurarse de que no hay solapamientos o incompatibilidades entre elementos distintos. Por ejemplo, si existen especies que están presentes en hábitats seleccionados, se incluirá sólo el hábitat como elemento clave, salvo que la especie tenga especial relevancia o tenga unos requerimientos muy específicos. O si en el lugar se tratará de favorecer especies forestales, no es conveniente seleccionar especies características de espacios abiertos salvo que una adecuada zonificación del Lugar permita compatibilizar ambos objetivos.

Listar los elementos resultantes: son los **elementos clave considerados focales para la gestión**

2.6.- ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LOS ELEMENTOS CLAVE

En este apartado se debe describir atributos mensurables de los elementos clave, es decir, características esenciales e inherentes al mismo, que permitan caracterizarlos y valorar su estado actual de conservación.

Por ejemplo: una comunidad vegetal se caracteriza por contener al menos unas determinadas especies y con frecuencia otras; su estado de conservación será malo, regular o bueno si cumple unas condiciones que se deberán especificar.

A su vez, para cada atributo es conveniente establecer un valor óptimo y otros valores máximo y mínimo por encima o por debajo de los cuales se entenderá que el estado de conservación deja de ser favorable. Para cada elemento es conveniente seleccionar el menor número de atributos posible siempre que definan con precisión las condiciones favorables y que sean fácilmente monitorizables. Para su selección puede ser de utilidad pensar en qué sentido pueden aparecer cambios adversos e identificar indicadores que permitan reconocer con premura esos cambios. Por ejemplo, la frecuencia de enebros puede indicar el avance de la sucesión en brezales.

La identificación de estos atributos y sus valores mensurables facilitarán posteriormente el establecimiento del Plan de Seguimiento al poder ser utilizados como indicadores de estado. Es cierto que seleccionar atributos significativos y establecer sus valores óptimo, máximo y mínimo requiere conocimientos considerables y exhaustivos de los elementos clave, que rara vez tenemos. Sin embargo, debemos incrementar los esfuerzos en esta línea de trabajo pues si no se es capaz de evaluar con precisión la situación inicial difícilmente se podrá valorar la repercusión de la gestión y conocer si se están alcanzando los objetivos marcados.

En el caso de las especies, es conveniente incluir datos sobre el área de distribución cuando sea un dato relevante. Por ejemplo, cuando la población del lugar se trate de una población aislada, sea fuente de irradiación o sumidero, este muy reducida, etc. Deben consignarse datos concretos sobre su presencia en el Lugar cuando se haya constatado, sea probable o tenga condiciones potenciales para ello. Son igualmente útiles, si se conocen, los datos sobre mortalidad, tamaño de la población, evolución de poblaciones y tendencia. Deberán evitarse las estimaciones cualitativas e incorporar indicadores cuantitativos.

En el caso de hábitats se indicará la superficie actual y a falta de criterios más precisos, el estado de conservación estimado en el actual Inventario de Hábitats. Igualmente será conveniente incluir datos, cuando estén disponibles, de las especies características, estructura vertical, estado sanitario, clases de edad, fragmentación, cobertura y tendencia.

Una vez proporcionada esta información, es preciso analizarla para determinar los mayores problemas de conservación: pérdida, simplificación o degradación del hábitat, disminución de efectivos, falta de regeneración, fragmentación de poblaciones, carencia de información, extinción local, población muy reducida, etc.

La búsqueda de las causas de los problemas detectados, y el establecimiento de relaciones causa-efecto se realizará más adelante, en el apartado de “Condicionantes”, una vez establecida la “situación deseada”. Se identificarán entonces todos los factores de tensión que impiden actualmente alcanzar dicha situación ideal.

No obstante, dado que el análisis debe estar orientado a identificar los problemas para la conser-

LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INDICADORES MENSURABLES FACILITARÁ EL ESTABLECIMIENTO DEL PLAN DE SEGUIMIENTO

vacación de los elementos clave, es conveniente concluir este apartado indicando las amenazas o problemática de la especie en el Lugar, o aquellas que se ha constatado que le afectan en áreas análogas y que pudieran estar afectándole en el Lugar.

3. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO

3.1.- CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA

En este apartado se trata de poner de relieve los aspectos más significativos que caracterizan la actividad económica y social de las comunidades locales. Debe evitarse la proliferación de datos socioeconómicos y presentar con brevedad conclusiones que permitan componer una foto de las características socioeconómicas del espacio y su entorno.

Se analizarán aspectos como la estructura y tendencia de la población, dinamismo y asociacionismo, bienestar y calidad de vida, servicios, equipamientos y dotaciones, parque de viviendas, etc.

Es conveniente utilizar indicadores que permitan establecer comparaciones claras y fiables con otras zonas de Navarra. Así por ejemplo: el déficit local de infraestructuras generales (DIG), tasa de hombres y mujeres, índice de desigualdad de género en órganos locales de representatividad, índices de juventud, variación poblacional, calidad del parque de viviendas, consumo eléctrico medio por habitante, distancia a servicios básicos, renta familiar, tasa de actividad minorista comercial (excluida la alimentación), etc.

La selección de un conjunto de indicadores socioeconómicos facilitará la formalización de un “observatorio socioeconómico” para el seguimiento y la evaluación antes y después de la aplicación de los planes, tal como se propone en el artículo 34 del Plan de Acción sobre la biodiversidad en los ámbitos de la conservación de los recursos naturales, la agricultura, la pesca y la cooperación al desarrollo y cooperación económica (COM (2001)162)

3.2.- CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

El objetivo de este apartado es describir brevemente el carácter dominante de la actividad económica y los aspectos más relevantes que puedan condicionar la actitud de la población ante el espacio y a las propuestas de gestión.

Otros aspectos generales que pueden ser de interés son:

- ↪ Dimensión social: análisis general de la ocupación de la población por sectores y género.
- ↪ Lugar de trabajo y movilidad: porcentaje de población que trabaja en el espacio o su entorno.
- ↪ Dimensión económica: análisis general de la actividad productiva por sectores, número y dimensión financiera de las explotaciones, renta agraria/explotación en la zona y comparado con Navarra y con la renta media, etc.

3.3.- RELACIÓN DE DEPENDENCIA ENTRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y LOS RECURSOS NATURALES

La descripción de algún sector productivo concreto sólo se abordará en el caso de que su actividad afecte al estado de conservación del lugar.

SE ENUMERAN ALGUNOS ASPECTOS QUE PUEDEN SER RELEVANTES PARA LA GESTIÓN DEL LUGAR:

- ↪ Identificación de los recursos naturales actualmente explotados en la zona.
- ↪ Identificación de actividades consumidoras de recursos y análisis de dependencia, valorada como una estima de la proporción de renta empresarial dependiente del consumo o deterioro de componentes o procesos ecológicos.
- ↪ Identificación de impactos ambientales de la actividad: por consumo o deterioro de componentes o procesos ecológicos. O de otra manera, análisis del grado de integración ambiental y sostenibilidad de la actividad productiva, valorando la tendencia y dirección con respecto a la sostenibilidad.
- ↪ Análisis social de las unidades productivas impactantes o dependientes de los recursos naturales: dimensión, orientación productiva, renta empresarial, capacidad de renovación, importancia relativa sobre el empleo local o la renta familiar, etc.
- ↪ Identificación y caracterización de recursos actualmente subexplotados con potencialidad de usos sostenible.
- ↪ Expectativas de nuevas actividades económicas y análisis de sostenibilidad de dichas expectativas.
- ↪ Ingresos municipales o beneficios directos e indirectos sobre las sociedades locales procedentes de actividades dependientes.

En definitiva, en previsión de que la gestión del Lugar pueda afectar a la actividad económica, y para poder valorar el impacto económico de la conservación, nos interesa cualquier información que nos permita valorar el tipo de impacto ambiental, si lo hubiera, de una actividad, su impacto social (medido en empleos generados) y su impacto económico (medido en generación directa e indirecta de riqueza).

3.4.- IDENTIFICACIÓN DE SUBSIDIOS PÚBLICOS CON IMPACTOS EN EL MEDIO AMBIENTAL

Tal como reconoce la Estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad, “los incentivos económicos y sociales pueden tener considerables efectos, positivos o negativos, sobre la biodiversidad. Junto a la determinación e introducción de incentivos a la conservación y el uso sostenible es necesario considerar la supresión de subsidios que tienen incidencia negativa”. Por otra parte, el Plan de Acción de la U.E. sobre biodiversidad para la conservación de los recursos naturales establece como acción “la evaluación del impacto sobre la biodiversidad de los instrumentos financieros comunitarios”. Esta necesidad se propone igualmente

en la Estrategia para la Conservación y el Uso Sostenible de la diversidad biológica de Navarra.

Gran parte de las afecciones sobre el medio natural se producen con fondos públicos. El análisis de impactos en el ámbito local deberá abordarse en los planes.

Estos planes aspiran a establecer mecanismos contractuales de gestión concertada y revisar los derechos de propiedad y uso, así como evaluar el impacto en la conservación de las políticas comerciales y económicas nacionales y comunitarias a escala local y regional. Todo ello con el objetivo de modificar o mantener modelos de producción, consumo y comportamiento con efectos positivos sobre el estado de conservación de la diversidad biológica. Para ello debe proponer medidas que permitan a consumidores y usuarios del territorio bien informados tomar el mayor número de decisiones individuales beneficiosas para el medio ambiente, y a las administraciones regionales a adecuar sus políticas sectoriales.

En todo proceso concertado, es necesario que cada una de las partes sea consciente de lo que cada una aporta y recibe. Así, en estos momentos, los presupuestos de 2003 destinarán en Navarra 108,79 € (18.101 ptas.) por habitante para vivienda, siendo ésta la que los navarros consideran su segundo problema; mientras que dedicará 183,39 € (23.026 ptas.) por habitante, sin incluir las ayudas directas europeas (48% del presupuesto comunitario) a los sectores agrarios y forestales, que son los mismos con los que habrá que alcanzar acuerdos contractuales para la conservación de bienes y servicios ambientales. En el año 2000, el 22 % de la renta agraria navarra correspondió a subvenciones. Las comunidades locales deben ser conscientes de las fuentes de financiación externa, en especial de la que pueda provenir de la inclusión en Natura 2000 o en la accesibilidad que esta red pueda favorecer hacia nuevos fondos y oportunidades. A pesar de que la incidencia de las ayudas ambientales sobre el porcentaje de subsidios es cada vez mayor, y con una tendencia clara al incremento, la sociedad rural percibe a la administración ambiental, como un freno a sus expectativas de desarrollo económicas. Resulta evidente la necesidad de elaborar estrategias de comunicación para la red Natura 2000 y para las áreas protegidas en general.

POR TODO ELLO, EN ESTE APARTADO DEBERÁN ABORDARSE LOS SIGUIENTES PASOS:

↳ **Análisis del impacto financiero** de los subsidios públicos más habituales, significativos y relevantes en la zona, de los que se hayan aplicado hasta la fecha, y que hayan tenido una repercusión directa sobre el medio natural: ingresos totales a entidades locales y particulares y porcentaje sobre los recursos movilizados.

↳ **Incidencia en la renta** de los particulares y en los ingresos de las entidades locales de los subsidios públicos y de las actividades económicas relacionadas con el medio natural y sus componentes.

↳ **Cálculo del precio de mercado** imputable a los recursos naturales empleados en la actividad económica y diferencial con el precio actual.

↳ **Análisis del impacto social:** número de empleos a los que afecta, número de perceptores, valor medio de las ayudas por perceptor.

↳ **Análisis de su impacto ambiental.**

3.5.- ANÁLISIS DE ACTIVIDADES E IMPACTOS

En este apartado no se trata de analizar en detalle las actividades que tiene lugar dentro del espacio, o en su entorno si afectan a la conservación del mismo, ni de los impactos que generan. Sino de chequearlas sistemáticamente y de inducir una primera reflexión sobre cual de ellas es relevante desde el punto de vista de la conservación.

La Decisión 97/266/CE de la Comisión, en su apéndice E, aporta una relación detallada de las actividades e impactos susceptibles de afectar al estatus de conservación de los sitios a las que por tanto habrán de hacer frente los gestores. Tal relación constituye una guía exhaustiva a la que puede recurrirse para la identificación de factores de coste o tensión (BARBERÁ et al., 2001)¹.

El análisis puede presentarse en una tabla similar a la correspondiente del formulario EUR 15 (tabla ...). La valoración de la gravedad del impacto, si existe, o la concreción de los elementos clave afectados queda para el apartado “Condicionantes y factores limitantes”.

Tabla de análisis de actividades e impactos del LIC de Alduide (extracto)

TIPO	LOCALIZACIÓN	INTENSIDAD	EXTENSIÓN
- Negativo	D Dentro	0 Inocuo	P Puntual
+ Positivo	F Fuera	1 Baja	L Localizada
0 Sin impacto		2 Media	E Extendido
		3 Alta	

ACTIVIDAD	IMPACTO	ELEMENTO CLAVE	OBSERVACIONES
<i>Actividades agropecuarias</i>			
Uso de fertilizantes químicos	- D 2 L	-Pastizales y matorrales	Puede implicar la modificación del pH del suelo con repercusión en la comunidad florística. Parece ser una práctica habitual en la zona de Sorogain. Se desconoce en el resto
Uso de fertilizantes orgánicos	- D 2 P	-Zonas húmedas -Fauna ligada a cursos de agua	Dependiendo de la cantidad y forma de uso puede provocar la contaminación del agua

1. BARBERAN et al., 2001: Criterios metodológicos para la valoración económica de los costes de conservación de espacios naturales. Universidad de Zaragoza.

ACTIVIDAD	IMPACTO	ELEM. CLAVE	OBSERVACIONES
<i>Actividades agropecuarias</i>			
Pastoreo (Ver: Fotos 25 y 26)	+ D 3 E	–Pastizales y matorrales –Fauna ligada a ganadería extensiva	Necesario para el mantenimiento de los hábitats. Necesario para mantener la carga ganadera y por lo tanto la oferta trófica.
Abandono de los sistemas pastorales	- D 3 L	–Pastizales y matorrales	Riesgo de pérdida de superficie de pastizal inventariado. Visible en algunas zonas de la vertiente meridional.
Sobrepastoreo	- D 3 P	–Pastizales y matorrales	Riesgo de pérdida de superficie computada. Visible en puntos localizados de la vertiente septentrional
Fosas de tratamientos sanitarios del ganado	- D 3 P	–Zonas húmedas –Fauna ligada a cursos de agua	Se desconoce si existe un método de recogida de residuos. Es organizado y se realiza en Sorogain
Uso del fuego en mejora de pastos	- D 2 E	–Pastizales y matorrales –Bosques caducifolios	Práctica habitual muy arraigada sobre todo en la vertiente septentrional. Favorece el empobrecimiento del pasto y la erosión, siendo muy llamativo su efecto en los barrancos. Se realiza generalmente sin control, llegando a calcinar alambradas y extendiéndose incluso por zonas arboladas.
Desbroces en mejora de pastizal	+ D 3 L	–Pastizales y matorrales	Necesario para el mantenimiento y mejora del pastizal. Se ha llevado a cabo en la zona de Sorogain y también en Enekorri.
Roturación en mejora de pastos	- D 3 L	–Pastizales y matorrales	Afecta a la composición florística de los pastos. Hace algunos años se realizó en Sorogain.
Uso de cebos envenenados	- 3	–Fauna ligada a ganadería extensiva –Bosque caducifolio	Se desconoce su uso en el Lugar.
Trasmochado para el ganado	+ D 2 L	–Invertebrados forestales –Quirópteros	Su práctica favorece la diversidad del hayedo y ofrece refugio y alimento a la fauna. Localizado en la zona septentrional.
Recolección de helecho para el ganado	+ D 1 L	–Pastizales y matorrales	Práctica que favorece el mantenimiento del pastizal. Localizado en la zona septentrional

3.6.- ANÁLISIS DE PARTES INTERESADAS ²

La viabilidad de un área protegida depende en gran medida de que su gestión consiga incrementar la calidad de vida de las comunidades locales. Estas áreas se inscriben en una matriz territorial en la que confluyen a distintas escalas numerosos usos, intereses y expectativas que afectan a la gestión del espacio. La consecución de los objetivos de conservación va a depender de cómo sepamos manejar estos usos e intereses.

El análisis de las partes interesadas, tal como han quedado definidas anteriormente, responde a la necesidad de identificar todos aquellos actores que a distintos niveles e intensidades condicionan la gestión el espacio.



Nacedero del Urederra. Balcón de Pilatos. (AZZARI)

LA IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS DEBE HACERSE ATENDIENDO A:

- ↗ la responsabilidad en áreas de gestión
- ↗ la pertenencia y representatividad de sectores productivos con incidencia real o potencial sobre el estado de conservación del lugar
- ↗ la responsabilidad en el desarrollo y ejecución de políticas sectoriales con incidencia en la gestión del lugar
- ↗ el uso potencial del espacio respecto al paisaje y calidad escénica, educación ambiental, investigación, uso público, mantenimiento del legado cultural y de los paisajes culturales tradicionales.
- ↗ la capacidad para actuar como interlocutores sociales representativos que puedan favorecer el desarrollo de una gestión participativa o la resolución de conflictos actuales o potenciales.
- ↗ la representatividad de la sociedad y de las generaciones futuras en lo relativo a la conservación del patrimonio natural y cultural.

2. Tanto en lo referente al análisis de las partes interesadas como a lo que más adelante se expone relativo al proceso de elaboración de planes, se recomienda la lectura del capítulo 6, sobre participación del Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español (ver bibliografía).

Probablemente no todas las partes identificadas tengan la misma implicación ni se vean afectadas de igual manera por la gestión del lugar, por lo que el detalle de análisis y el grado de participación en la planificación será distinto en cada caso.

EL RESULTADO DE ESTE ANÁLISIS PUEDE PRESENTARSE BIEN EN UNA FICHA POR CADA PARTE, BIEN EN UNA TABLA EN LA QUE CADA FILA REPRESENTA UNA PARTE INTERESADA Y EN CADA COLUMNA TRATE DE RESPONDERSE A LOS SIGUIENTES ASPECTOS:

- ↪ Características que puedan ser relevantes de cara a la planificación o a la implicación de la parte interesada en la gestión y en las medidas que el plan pueda proponer. Representatividad e influencia social, así como la relación con otras partes.
- ↪ Intereses y expectativas que puedan afectar al estado de conservación del lugar.
- ↪ Información sobre los valores ambientales del espacio y conocimiento sobre las interacciones de su actividad con el estado de conservación; sensibilidad ambiental, percepción y valoración del espacio; y capacitación para intervenir en las medidas del plan.
- ↪ Conflictos potenciales: surgen del análisis cruzado entre los objetivos de conservación, usos actuales del suelo, intereses y expectativas.
 - ↪ Implicaciones y conclusiones para el proyecto: posibles aportaciones al proyecto de cada parte y recomendaciones de cara a la participación de dicha parte en el propio proceso planificador y en la gestión del espacio.



Golondrina. (DAVID CAMPION)

A partir de esta tabla debe ser posible obtener una imagen de la situación socioeconómica del Lugar en la que se recogan comentarios sobre la dependencia de la actividad económica de los recursos naturales, incidencia de los subsidios públicos en la actividades relacionadas con los recursos naturales, capacidad de los propietarios o de colectivos locales para intervenir en la gestión, fragmentación de la propiedad, estructura de la pirámide de población, presencia de asociaciones de voluntarios o amigos del lugar, valoración del espacio por parte de la comunidad local y de la sociedad en general, existencia de programas de educación ambiental para la población local o los visitantes, empleos ligados a la conservación, etc.

Este análisis debe facilitar igualmente el diseño de herramientas de participación efectiva de las partes interesadas y medidas de apoyo a la gestión.

EJEMPLO DE ANÁLISIS DE LAS PARTES INTERESADAS (LAGUNA DE PITILLAS-NAVARRA)

PARTE INTERESADA: CONSORCIO DEL DESARROLLO DE LA ZONA MEDIA

Entidad pública de carácter asociativo, formada por 11 entidades locales y otras organizaciones entre las que se encuentra el Ayuntamiento de Pitillas, destinada a impulsar el desarrollo integrado de la Zona Media y servir de foro de convergencia y representación a los agentes económicos y sociales de la comarca, tanto públicos como privados.

• CARACTERÍSTICAS DE CARA A LA PLANIFICACIÓN

FAVORECE	PUEDE LIMITAR
<ul style="list-style-type: none"> ↳ Incentiva alternativas económicas sostenibles. Así, por ejemplo, han apoyado la constitución de la primera empresa ecoturística en Pitillas. ↳ Están dedicando un importante esfuerzo en la promoción de un turismo basado en los recursos culturales y naturales. En este sentido, se considera a la Laguna de Pitillas como un complemento necesario a esta oferta turística y reconocen su potencial. ↳ Han suscrito un proyecto de cooperación transnacional con su equivalente en la zona del Lago Trasimeno, Umbria (Italia), de Valorización de Humedales. ↳ Es el órgano de coordinación y coherencia en la gestión turística supramunicipal. Gestionan asimismo, desde 1998, el Programa de Innovación Rural de la Zona Media, entre cuyas prioridades se encuentra la valorización del entorno. ↳ Existe interés de cara a promocionar productos “de la tierra” de calidad, que puede favorecer una mayor adopción de prácticas agrarias respetuosas con el medio por parte de los agricultores de la zona. ↳ Consideran la variable ambiental en la ejecución de sus proyectos. ↳ Dispone de información, capacitación técnica y experiencia para el manejo de fondos estructurales con aplicación directa en el área y que tengan a la Reserva Natural como referencia básica. 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Los recursos naturales se consideran como secundarios frente a la oferta cultural en la planificación turística para la Zona Media y en la elaboración de una imagen turística conjunta de cara al exterior. ↳ No conocen los objetivos de gestión del lugar. ↳ No se conocen los valores que han motivado su inclusión en la propuesta de Lugares de Interés Comunitario de Navarra.

- **INTERESES Y EXPECTATIVAS**

Impulsar el desarrollo integral de la Zona Media. En el ámbito turístico, mejorar la rentabilidad social, económica y patrimonial del sector turístico en esta zona.

- **CONFLICTOS POTENCIALES**

Incremento de la presión turística y recreativa sobre componentes biológicos muy sensibles a las perturbaciones humanas.

- **POSIBLES APORTACIONES AL PROYECTO**

↪ Buen conocimiento de la realidad socioeconómica del área y del potencial que puede tener la Laguna de Pitillas como promotor de un mayor desarrollo turístico en la zona.

↪ Conocimiento y apoyo técnico para actuaciones de capacitación de la población local o la creación de canales de comercialización para productos de calidad con alto valor.

↪ Puede colaborar en la definición de objetivos y planes de acción concretos relativos al incremento del bienestar de la población local.



Tabla: extracto del ANÁLISIS DE LAS PARTES del plan de gestión de montes de Valdorba

PARTES	CARACTERÍSTICAS	ASPECTOS POSITIVOS	DEBILIDADES
Gobierno Navarra, Dpto. Medio Ambiente	Impulsor del proyecto. Responsable de la Red Natura 2000. Responsable de la gestión del Lugar.	Capacidad de decisión y financiera (líneas de subvenciones forestales). Apoyo al desarrollo del ecoturismo en la zona.	Escaso personal. Presupuesto exiguo. Mala imagen, provoca recelo. Participa en el PDR con el Dpto de Agricultura. Falta de coordinación entre las diferentes secciones.
Gobierno Navarra Dpto. Agricultura e ITCs	Responsable de la gestión ganadera en el Lugar.	Elevado presupuesto. Personal numeroso. Estructura sólida y asentada. Capacidad de decisión y financiera. Goza de la confianza de Entidades locales y titulares de explotaciones. Responsable de PAC y PDR. Aprobación del Código de Buenas Prácticas Agrarias. Extensa información sobre actividades agropecuarias.	Escaso desarrollo de actividades relacionadas con la conservación, en el PDR.
Entidades locales: Ayuntamientos de Leoz y Pueyo	Gestores de terrenos comunales. Son sólo dos ayuntamientos implicados en el LIC. Las subvenciones en materia forestal complementan el presupuesto. Su principal fuente de ingresos proviene de los aerogeneradores. Poseen capacidad económica para la contratación de asesores especializados en temas diversos (concentración parcelaria).	Disponen de un gran acercamiento a la población y un gran conocimiento del terreno y de las necesidades de la zona. Buena capacidad de análisis de la problemática que les afecta. Dinámicos en la búsqueda de alternativas. Relaciones fluidas con el Dpto. de Medio Ambiente.	Diferente sensibilidad ambiental de los grupos políticos locales.
Agricultores	Escaso número (en Leoz, 27 ATP). Sector envejecido. Tamaño medio de parcela muy pequeño (83% < 1 Ha). Dependencia económica de las ayudas de la PAC. Escaso aprovechamiento de las medidas agroambientales.	Mantenimiento del paisaje en mosaico gracias a su actividad. Esencial para el mantenimiento del área de campeo de las rapaces.	Interés por la concentración parcelaria, aumentando el tamaño de las parcelas, con la pérdida de elementos ecológicamente importantes, así como del paisaje en mosaico.
Ganaderos	Escaso número: (9 de ovino y caprino y 2 de vacuno). Sector envejecido. Dependientes económicamente de la PAC y el PDR.	Con su actividad han mantenido el paisaje en mosaico. El pastoreo extensivo contribuye a la conservación de hábitats de interés y el mantenimiento del área de campeo de las rapaces.	Distribución irregular de la carga ganadera, con la consecuente pérdida de diversidad en el Lugar. Tendencia a estabular el ganado. Concentración de corrales en los cascos urbanos y pastoreo sólo de sus alrededores. Abandono de infraestructuras ganaderas (corrales y balsas) no inmediatos a los cascos urbanos. Escasa diversificación del ganado (sólo existe una explotación de ganado vacuno). Desconocimiento de la potencialidad pascícola y de la carga pastante.
Asociación para el Desarrollo de la Valdorba	Asociación para el Desarrollo de la Valdorba Asociación sin ánimo de lucro, con intereses en un desarrollo sostenible para el Lugar.	Centran su labor en un turismo y usos (agricultura) compatibles con los valores naturales del Lugar. Agrupa la totalidad de entidades locales incluidas en el ámbito del Plan.	

INTERESES Y/O EXPECTATIVAS	CONFLICTOS POTENCIALES	IMPLICACIÓN EN EL PROYECTO
<p>Aplicación del Plan de Gestión. Implantación de la Red Natura 2000 en Navarra.</p>	<p>Con otros departamentos del Gobierno de Navarra por sus objetivos, inter e intradepartamentalmente. Con agricultores por condicionantes ambientales de la concentración parcelaria.</p>	<p>Debe ser el motor, coordinador y dinamizador de la aplicación del Plan.</p>
	<p>Prioridad de objetivos productivos frente a medioambientales. Desarrollo de la concentración parcelaria. Potenciación y financiación de proyectos de alto coste ambiental (concentración parcelaria y plan pascícola).</p>	<p>Colaboración, implicación y financiación en el Plan de Gestión, tanto en aspectos técnicos (plan pascícola y concentración parcelaria), como en la adecuación y creación de medidas del PDR a los objetivos del Plan.</p>
<p>Mantener y mejorar el rendimiento de los aprovechamientos actuales: forestales, cinegéticos, pascícolas y fúngicos (LIFE Mycovaldorba). Proyectos y alternativas de desarrollo para mantener poblaciones activas. Medidas de apoyo y fomento al ecoturismo Poder de decisión sobre el Lugar y en la elaboración del Plan de Gestión.</p>	<p>Falta de consenso claro en cuanto a las medidas ambientales de la concentración parcelaria.</p>	<p>Necesidad de su implicación activa para conseguir un documento de objetivos consensuado.</p>
<p>Interés por modelos alternativos de agricultura (alta participación en las Jornadas sobre Agricultura Ecológica). Mejora en sus condiciones de vida, así como en las ayudas para la mejora de sus explotaciones y sus rentas.</p>		<p>Necesidad prioritaria de ser informados detalladamente sobre la aplicación del Plan de Gestión. Necesidad de que se impliquen en la puesta en marcha del Plan La aplicación del Plan de Gestión no debe suponer la pérdida de renta al sector.</p>
<p>Mejora en sus condiciones de vida, así como en las ayudas para la mejora de sus explotaciones y sus rentas.</p>		<p>Su actividad resulta imprescindible para la conservación de pastizales (hábitat de interés). Necesidad prioritaria de ser informados detalladamente sobre la aplicación del Plan de Gestión. Necesidad de que se impliquen en la puesta en marcha del Plan La aplicación del Plan de Gestión no debe suponer la pérdida de renta al sector.</p>
<p>Mantenimiento de la población y mejora de la renta, acordes con la conservación de los valores naturales del Lugar.</p>		<p>Apoyo a la consecución de los objetivos de conservación del LIC.</p>

3.7.- DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA

Probablemente muchos usuarios (o simplemente lectores de esta guía) opinen que el área de influencia socioeconómica del espacio planificado debe definirse antes de comenzar el análisis socioeconómico, estableciendo así el ámbito territorial de análisis. En la planificación tradicional suele considerarse como área de influencia socioeconómica de un espacio al conjunto de los términos municipales entre los que se distribuye el área protegida.

Sin embargo, y admitiendo que es necesario un ámbito territorial que se defina como referencia inicial para el análisis socioeconómico, y que este puede coincidir con los términos municipales que aportan una superficie significativa al espacio natural, la delimitación de dicho área debiera abordarse con mayor flexibilidad. Existen espacios naturales cuyo estado de conservación, siendo básicamente pastizales mediterráneos, dependen de la actividad trashumante y por tanto del mantenimiento de una actividad económica cuyos actores viven a gran distancia del área. En otros los pastos son utilizados por ganaderos de algunos de los términos municipales del entorno mientras que otros no aportan carga pastante. La localización del agente que explota un recurso dentro de un espacio natural y los efectos socioeconómicos de su actividad pueden distar mucho de dicho espacio. Como en el caso de la actividad ganadera, podemos encontrar muchas variables que aconsejen establecer un área de influencia que resulte del sumatorio de las áreas de influencia de las distintas actividades económicas que inciden en el estado de conservación. Es por eso que aunque pueda parecer heterodoxo, se proponga delimitar el área de influencia al finalizar el análisis socioeconómico tomando en consideración los datos y conclusiones del mismo.

4. INFORMACIÓN ADICIONAL

Se incluirá cualquier otra información relevante que no se haya considerado en los apartados anteriores:

- ↪ Referencias bibliográficas que aparecen en el texto
- ↪ Bibliografía útil para conocer mejor el lugar
- ↪ Bases de datos
- ↪ Cartografía
- ↪ Imágenes y fotografías
- ↪ Etc.

5. VALORACIÓN PREVIA DEL LUGAR

Una vez descrito el espacio natural será conveniente realizar una primera evaluación desde un punto de vista ecológico. Esta evaluación preliminar supone una primera reflexión y síntesis sobre las características más relevantes del lugar cuya sistematización puede verse facilitada si se describen una serie de criterios que permitan estimar el valor de un espacio.

La valoración puede presentarse en forma de matriz o tabla. No es necesario incluir un comentario de cada criterio; sólo de aquellos en los que quepa hacer alguna observación.

5.1.- CRITERIOS DE VALORACIÓN

Resulta difícil encontrar definiciones consensuadas para algunos términos científicos. No es objeto de este documento debatir o discutir las diferentes acepciones o matices que reconocidos autores dan a cada término. Dejando para otros foros estas necesarias discusiones que nos permitan alcanzar un lenguaje común, y a los efectos de este documento, se describe a continuación lo que se entiende por cada uno de los criterios de valoración seleccionados.

5.1.1.- Fragilidad y vulnerabilidad

Entiende en este documento como la susceptibilidad de un lugar o de sus componentes biológicos y procesos ecológicos a la pérdida de sus características intrínsecas o de su estado favorable de conservación. Se debe tener en consideración también la capacidad de respuesta y recuperación frente a perturbaciones naturales o antrópicas, lo que algunos autores definen como elasticidad o resiliencia.

5.1.2.- Rareza y singularidad

La rareza expresa la abundancia de un hábitat o taxón en términos reales. La rareza de los principales hábitats y especies debe ser evaluada con indicación del ámbito internacional, nacional o regional al que haga referencia. Cuanto mayor sea el número de hábitats o taxones raros de un lugar, mayor será su valoración en este apartado. Se tendrán también en cuenta otros aspectos singulares, como por ejemplo el relictismo, endemidad, el hecho de ser límite de distribución, el estar localizado en áreas muy degradadas o humanizadas, etc.

5.1.3.- Naturalidad

Algunos de los hábitats objeto de protección son la última etapa de la serie de vegetación, lo que correspondería con la situación potencial o climática. En estos casos, la naturalidad sería un indicador del grado de alteración de sus características primigéneas debida a la acción del ser humano. Este aspecto no es valorable en hábitats originados por la intervención humana.

5.1.4.- Estado de conservación

El estado de conservación será tanto mejor cuanto más se aproxime a lo que consideremos una representación ideal del estado de conservación favorable de ese hábitat. En el caso de las especies se valorará el estado de conservación de su hábitat y el tamaño de la población. En cualquier caso, se entenderá por estado de conservación y estado favorable para hábitats y especies lo descrito en el artículo 1 de la Directiva Hábitats.

5.1.5.- Representatividad o tipicalidad

Algunas comunidades vegetales o faunísticas muestran una respuesta típica a determinadas prácticas humanas durante un largo periodo de tiempo; en otros casos la composición o características responde a factores geológicos, edáficos, climáticos, etc. En este sentido cabe valorar igualmente hasta

que punto las características de un hábitat en un lugar responden a lo que es típico o representativo de ese hábitat, de manera que un hábitat tendrá un mejor estado de conservación cuanto mejor represente a la imagen ideal de ese hábitat.

5.1.6.- Interés especial

Se tendrán en cuenta algunas especies o hábitats que sin encontrarse entre los más amenazados tendrán especial relevancia por su valor como constructores del ecosistema, elementos paraguas, por su valor económico, cultural o estético, etc.

5.1.7.- Tamaño y forma

A menudo los espacios naturales de grandes dimensiones son más valiosos para la conservación que los pequeños. Este factor, medido en términos de superficie absoluta y de relación área/perímetro se ha tenido en cuenta en la valoración de recintos.

5.1.8.- Presencia de Especies o Hábitats Amenazadas

La presencia de especies o hábitats amenazados incrementa el valor de conservación de un lugar. Se debe analizar este aspecto en el ámbito regional, estatal e internacional. Se debe tener en cuenta si el lugar aporta un porcentaje significativo de algún hábitat o especie en el contexto global de la propuesta de lugares en Navarra, y si están presentes hábitats o especies de interés prioritario.

5.1.9.- Diversidad biológica

La diversidad debe ser considerada en los siguientes términos 1) diversidad de hábitats y estructura del hábitat 2) diversidad de grupos biológicos 3) diversidad de especies. Si bien en general la diversidad es un valor en sí misma, hay que tener en cuenta el interés de las especies presentes, pues con frecuencia la presencia de unos pocos especialistas muy amenazados en un lugar es más importante que la de un número mayor de especies generalistas más abundantes y no amenazadas. Por tanto el criterio de "diversidad" debe circunscribirse a las especies de interés para la conservación o a concentraciones de comunidades faunísticas bien estructuradas que resulten características del ecosistema a conservar.

5.1.10.- Unicidad

Se refiere a los casos en los que un Lugar determinado albergue la única representación de un hábitat o taxón. El análisis debe hacerse para todo el sistema regional de espacios naturales, en el ámbito de cada región biogeográfica.

5.1.11.- Estabilidad

Tendrá en cuenta si los hábitats presentes son estables o están en transición, así como la incidencia

de factores naturales o actuaciones humanas concretas en la dinámica natural, la importancia de estos cambios en el mantenimiento de las características ambientales del área y la viabilidad de su control mediante la gestión. En el caso de las especies, se debe valorar si su presencia es regular o se trata de individuos flotantes o de territorios no consolidados.

5.1.12.- Coherencia interna

¿El lugar es importante para las especies migratorias? ¿Está en las rutas de desplazamientos habituales de alguna especie o es la vía para la recolonización de nuevos territorios? ¿Puede tener incidencia en la conservación de procesos ecológicos o tener un valor relevante en la protección de la interrelación de otros lugares de la red sus ecosistemas y hábitats?. En definitiva ¿qué lugar ocupa el lugar en la estructura ecológica del sistema regional de espacios naturales? ¿y con respecto a la red estatal o europea?

5.1.13.- Potencialidad y capacidad de recuperación

En el caso de algunos hábitats y taxones la situación actual es subóptima por lo que la gestión no puede ir encaminada a mantener el estado actual de conservación sino a mejorarlo. Se debe valorar la potencialidad de un lugar para albergar especies de interés para la gestión que no estén presentes o lo estén de manera irregular o inestable.

Igualmente en el caso de hábitats naturales se valorará la presencia de etapas de la misma serie que dichos hábitats y que puedan evolucionar hacia los mismos mediante un manejo adecuado. Todo ello con especial atención a lugares identificados como indispensables para alcanzar un estado de conservación favorable para alguna especie o hábitat prioritaria.

5.1.14.- Aislamiento y fragmentación

La fragmentación y aislamiento provoca una disminución de efectivos que en último caso puede llegar a la extinción de poblaciones. En términos ecológicos la fragmentación se define mediante el proceso por el cual un determinado hábitat va quedando reducido a islas de menor tamaño, más o menos conectadas entre sí en una matriz de hábitats diferentes al original. Se debe valorar a escala local el grado de fragmentación y de pérdida de elementos conectores del lugar que hayan podido influir en disminución de efectivos o en extinciones locales.



Río Olazar (Quinto Real).
(ARITZ ZALDUA)

EJEMPLO DE MATRIZ DE VALORACIÓN

(Plan de Gestión del LIC de las Sierras de Urbasa y Andía)

Criterios ecológicos

CRITERIO	COMENTARIOS	IMPORTANCIA
Fragilidad y vulnerabilidad	<p>Debido a la permeabilidad del suelo, los acuíferos presentan una gran vulnerabilidad a los agentes contaminantes.</p> <p>Algunos hábitats dependen del mantenimiento de niveles de explotación extensivos poco rentables (ganadería trasterminante o trashumante)</p> <p>Las balsas son susceptibles de sufrir procesos de desecación, eutrofización y contaminación convirtiéndose a las comunidades de anfibios y plantas acuáticas en elementos muy frágiles.</p> <p>En caso de alteración, el proceso de recuperación de hábitats, como los pastizales de repisas innivadas, y de los biotopos donde se encuentran instalados, como los roquedos, es muy lento pudiendo resultar irreversible.</p>	<p>Regional</p> <p>Europeo</p> <p>Estatal</p> <p>Europea y Regional</p>
Rareza y singularidad	<p>Límite de distribución del Tritón alpino, Sapillo moteado, Lagartija de turbera, Víbora de seoane, y Quebrantahuesos.</p> <p>La distribución de la tarabilla norteña en Navarra se limita sólo a las sierras de Urbasa-Andía, Aralar, Loquiz y Codés.</p> <p>Cuatro especies de flora son endemismos ibéricos, pirenaicos o locales. Además, en el Lugar hay otras cuatro especies o subespecies de anfibios y reptiles de ámbito exclusivo peninsular.</p>	<p>Europea y estatal</p> <p>Regional</p> <p>Estatal y regional</p>
Estado de conservación	<p>Confluyen hasta siete hábitats de interés distintos con un excelente estado de conservación.</p>	<p>Europea y estatal</p>
Representatividad o tipicalidad	<p>Pastos: los del Lugar son muy representativos de sus tipos y subtipos respectivos. Son un referente para la ganadería extensiva Navarra.</p> <p>Las formaciones de boj estables en pendientes rocosas son muy representativas de este tipo de hábitat.</p> <p>Bosques: presencia de manchas de hayedos trasmochos, en monte bajo y adhesionadas típicas de diferentes modos de explotación del bosque.</p> <p>Medio kárstico: las sierras son una clara representación de un particular paisaje kárstico, que se manifiesta tanto en su característico modelado superficial como subterráneo.</p>	

CRITERIO	COMENTARIOS	IMPORTANCIA
Naturalidad	Existen hayedos en zonas poco accesibles con una baja o nula intensidad de explotación que muestran niveles altos de naturalidad.	Europea
Tamaño y forma	Extensas manchas continuas y compactas de pastizales y hayedos.	Regional
Interés especial	<p>Anfibios: Urbasa y Andía están consideradas como área importante para los anfibios y reptiles de España. Se encuentran representados el 80% de las especies citadas en Navarra.</p> <p>Quebrantahuesos: Lugar estratégico para la expansión de la especie hacia la cordillera cantábrica. Además es especie paraguas para el resto de aves rupícolas necrófagas.</p> <p>Hayedos y pastizales: de gran valor ecológico, paisajístico, recreativo, económico y de tradición cultural.</p> <p>Acuíferos: abastecen de agua de boca a gran parte de la población navarra.</p>	<p>Estatal y regional</p> <p>Europea, estatal y regional</p> <p>Europeo, estatal y regional</p> <p>Regional</p>
Presencia de especies o hábitats amenazados	<p>12 hábitats del Anexo I de la Directiva Hábitats.</p> <p>47 especies animales incluidas en los Catálogos Regional y Estatal de especies amenazadas y/o Anexos I de la Directiva Aves y II y IV de la Directiva Hábitats.</p> <p>5 especies de flora del Catálogo Regional de especies Amenazadas.</p>	Europea, estatal y regional
Unicidad	<p><i>Cochlearia aragonensis</i> subsp <i>navarrana</i> es un endemismo botánico de Andía.</p> <p>La única población conocida de la planta <i>Hydrocotyle vulgaris</i> en Navarra se encuentra en el Lugar.</p>	Regional
Diversidad selectiva	<p>La diversidad del Lugar es alta como corresponde a una zona en la que confluyen dos regiones biogeográficas.</p> <p>Se han identificado al menos 18 hábitats diferentes, de los que un 67% son de interés europeo. En cuanto a la fauna, hay una alta representación de la mayor parte de grupos faunísticos estando al menos el 43% de los vertebrados de Navarra (excepto peces), de los cuales 47 especies se encuentran en libros rojos.</p>	Europea y regional

CRITERIO	COMENTARIOS	IMPORTANCIA
Estabilidad	<p>La persistencia de algunos ecosistemas del Lugar pasa ineludiblemente por el mantenimiento de los tradicionales usos ganaderos.</p> <p>Los matorrales sobre suelos podsólicos pueden evolucionar a hayedos si no se mantiene un pastoreo adecuado.</p>	
Potencialidad y capacidad de recuperación	<p>El espacio presenta poblaciones de cangrejo autóctono, quebrantahuesos y liebre europea cuya situación es subóptima y podría mejorarse.</p> <p>Además presenta potencialidad para albergar otras especies como el Pico mediano, y varias especies de murciélagos e invertebrados, de los cuales no se ha constatado su presencia en el Lugar.</p>	
	<p>Podría mejorarse el manejo de determinados rodales forestales con el fin de lograr estados de conservación favorables para especies de fauna catalogadas y ligadas a bosques diversos y maduros.</p>	
Aislamiento y fragmentación	<p>Existe un problema de barrera ecológica (vial de comunicaciones de la Sakana) y de fragmentación de hábitats (banda potencia de robledal) entre las sierras de Urbasa-Andía y la de Aralar, que puede estar afectando a la expansión de especies como el corzo o el Pico mediano.</p>	Regional



DOCUMENTO 2



DOCUMENTOS OBJETIVOS

En este documento se analizan pormenorizadamente los problemas que afectan a los elementos clave y el estado final que deseamos alcanzar respecto al estado de conservación y la integridad ecológica del lugar.

PARA ELLO DEBERÁ DEFINIRSE:

- ↪ La situación deseada para cada elemento clave.
- ↪ Los condicionantes que impiden o favorecen alcanzar esa situación.
- ↪ Los resultados u objetivos operativos que puedan esperarse en el ámbito temporal y competencial del plan
- ↪ Las medidas activas, normas o directrices que se proponen para conseguir los resultados esperados del plan

1. METAS U OBJETIVOS FINALES

Habiendo descrito en el apartado anterior la situación en la que se encuentran los elementos clave para la gestión, se establecerá cuál es su situación deseable en el Lugar, o lo que es lo mismo se definirá lo que se entiende por estado de conservación favorable en el ámbito del Lugar para cada elemento clave, concretando en lo posible los requerimientos de cada uno. Esta situación se planteará en un escenario utópico en el que se tuviera control absoluto sobre el uso del suelo y sobre las actividades del lugar y de su entorno. No se tendrán en cuenta limitaciones, por lo que no tienen que ser posibles en la práctica o económicamente viables en la coyuntura actual.

No obstante, como ya se ha comentado, para establecer el estado de conservación favorable de muchas especies y hábitats se necesitan unos conocimientos de los que en muchas veces carecemos. En estos casos, tras constatar esta carencia, es conveniente establecer objetivos alternativos en dos direcciones:

- ↪ Establecer proyectos que permitan obtener la información necesaria para definir las condiciones favorables, atributos y valores de referencia
- ↪ Formular objetivos que aseguren que las condiciones actuales no se deterioren antes de que la información anterior se haya obtenido.

En algún momento pueden establecerse objetivos principales y secundarios, lo que ayudará a establecer prioridades y orientar el esfuerzo de la gestión.

Los objetivos no tiene que ser exclusivamente ecológicos. Cabe proponer también otros de índole socioeconómica, cultural, educativa, científica, etc., siempre que se entienda que pueden tener un efecto positivo sobre la conservación. En cualquier caso, como se ha discutido anteriormente, la inclusión de otros objetivos que incidan sobre el bienestar de la población y sobre su desarrollo socioeconómico dependerá de la implicación y compromiso de las administraciones competentes.

Para algunos hábitats y taxones la situación actual no alcanza un estado de conservación favorable, por lo que en ocasiones los objetivos de gestión no deben proponerse mantener la situación actual sino mejorar la situación. A la hora de formular estos objetivos deberá por tanto tenerse en cuenta la potencialidad del lugar para albergar poblaciones mayores de especies significativas o para reintroducir otras. Análogamente para incrementar la superficie de hábitats de interés.

Teniendo en cuenta que al favorecer a unas especies o hábitats puede perjudicar a otras, debe realizarse un análisis cruzado de objetivos.

LAS METAS U OBJETOS FINALES DEFINEN CUÁL ES LA SITUACIÓN DE CADA ELEMENTO CLAVE EN CADA LUGAR

2. FACTORES CONDICIONANTES

Se entiende por factores condicionantes aquellos que interactuando con los elementos clave tienden a alejarlos o acercarlos a las condiciones establecidas como deseables. Pueden ser factores naturales (ej: evolución natural) o artificiales (ej: intensificación agrícola o descenso de pastoreo) y situarse dentro del espacio o en el entorno. Con frecuencia se habla de “factores de tensión” o “limitantes”, lo que induce a no prestar suficiente atención a aquellos factores que pueden incidir positivamente en la conservación y que la gestión debe mimar y estimular.

En esta fase de análisis deberá compararse la situación definida establecida como favorable para cada elemento con la descrita en el apartado “Estado de conservación de los elementos clave”. Si ambas situaciones no coinciden, se tratará de desmenuzar los problemas detectados hasta llegar a establecer de la forma más concreta posible las relaciones causa-efecto. Para ello puede ser útil la realización de un árbol de problemas, que es un esquema de la realidad negativa actual que se quiere cambiar. Con independencia del método de análisis elegido, hay que tener en cuenta lo siguiente:

↪ Con frecuencia se confunde lo que es un problema con lo que es la ausencia de una solución.

Así por ejemplo, cuando se analiza la pérdida de pastizales, se suele mencionar como problema “la falta de ayudas a la extensificación”, cuando el problema es “la falta de rentabilidad económica de las explotaciones extensivas”. Puede resultar una cuestión exclusivamente semántica, pero no es así. Si se enuncia así el problema, se evita restringir la solución únicamente a “la creación de ayudas a la extensificación”, olvidando otras alternativas o medidas complementarias como “las mejoras de los canales de comercialización de productos de calidad”, “la mejora de cierres, abrevaderos u otras infraestructuras ganaderas para la extensificación”, “la internalización de costes ambientales de las producciones intensivas”, etc.

↪ Muchos problemas identificados son a la vez causa o efecto de otros, por lo que establecer correctamente correlaciones entre ellos permite identificar los problemas focales o principales.

↪ Al identificar un problema, siempre es necesario preguntarse la causa del mismo hasta alcanzar la raíz del mismo.



Ovejas pastando. (DAVID CAMPION)

Así, y simplificando mucho el ejemplo, en el caso anteriormente citado “la pérdida de hábitats pascícolas” se produce por “el descenso de la carga ganadera extensiva”, que a su vez se produce “por la falta de rentabilidad de las explotaciones extensivas, que a su vez se produce “por la mayor rentabilidad de explotaciones intensivas”, que a su vez se produce por “la no internalización de los costes ambientales en este tipo de producciones y por las ayudas directas a la producción”, etc. Naturalmente la realidad es más compleja y existen otros factores como la “no valorización de los beneficios ambientales de la ganadería extensiva”, la ausencia de canales de comercialización de productos de calidad”, o “la falta de atractivo del pastoreo como actividad profesional” que influyen en el problema y que hay que relacionar entre sí.

↪ Existen problemas o factores externos que no son abordables en el ámbito competencial o temporal del plan, o que simplemente exceden la capacidad de actuación, por el ejemplo el cambio climático, los cambios en la Política Agraria Comunitaria o el deslinde del Dominio Público Hidráulico. Conviene analizar cómo estos problemas globales o extraterritoriales afectan al lugar y aportar a la discusión general informaciones locales que den luz al debate, pero no tiene sentido plantear objetivos o acciones que están fuera del alcance de los gestores del plan. Esto no quiere decir que a escala local no tengan que asumir el reto de modificar los comportamientos de todas las partes interesadas, para conseguir la consecución de los objetivos.

PARA IDENTIFICAR ESTOS CONDICIONANTES O FACTORES DE TENSIÓN PUEDE SER DE UTILIDAD HACERSE LAS SIGUIENTES PREGUNTAS CON RESPECTO A LOS OBJETIVOS FINALES:

- ↔ ¿Es posible alcanzar el objetivo con los recursos, conocimientos y tecnología disponibles?
- ↔ ¿Cuál es el coste económico y social de alcanzar el objetivo?
- ↔ ¿Cuánto tiempo tardará en alcanzarse?
- ↔ ¿Qué efecto tendrá una vez alcanzado sobre otros objetivos propuestos?
- ↔ ¿Qué factores pueden impedir que se consiga el objetivo?
- ↔ ¿Pueden eliminarse total o parcialmente?

Con frecuencia el nivel actual de conocimientos científico-técnicos no permite conocer con precisión la situación actual ni lo que podría considerarse “estado de conservación es favorable”. Si éste es el caso, tiene que indicarse con claridad ya que los objetivos específicos y las medidas que los persigan deberán tratar de subsanar estas carencias. Mientras eso ocurre, en aplicación del principio de prevención, habrá que proponerse que la situación al menos no empeore, y si es posible se tratará de hacer una estimación subjetiva de dicho estado.

Cuando se identifiquen impactos de la actividad económica sobre la conservación, se intentará en lo posible definir modelos de explotación sostenible para al menos los usos más significativos, entendiendo por tales aquellos que permitan obtener rendimientos económicos alcanzando o manteniendo el estado favorable de conservación para los elementos clave. El grado actual de nuestros conocimientos dista mucho de ser suficiente para poder proponer modelos contrastados de sostenibilidad. Por ello una parte significativa de los esfuerzos y recursos disponibles en los primeros años de vigencia del plan, e incluso en los primeros planes, ha de estar dirigida a investigar sobre estos modelos. La posibilidad de transferir experiencias contrastadas de aprovechamientos sostenibles o la existencia de condiciones favorables para su aplicación debe consignarse como un condicionante positivo.

Por otra parte, hay que decir que el análisis de condicionantes resulta más valioso cuando se efectúa en forma de taller en el que participan las partes interesadas y es animado por una persona que domina la dinámica de grupos. El análisis conjunto entre todas las partes implicadas y la utilización de metodologías de diagnóstico participativo permite que afloran de forma directa distintas perspectivas de un mismo problema, así como expectativas e intereses. De esta manera pueden ser confrontados con los objetivos de conservación y definir los factores de tensión y nuevas oportunidades. Un hecho frecuente es que los problemas identificados como tales por los técnicos así como la valoración de su gravedad, rara vez coincide con los problemas percibidos o sentidos por las comunidades locales. Esto sin duda requerirá una campaña de información y sensibilización. Sólo mediante una planificación participada en la que las partes interesadas comprendan los problemas ambientales y asuman los objetivos propuestos, puede alcanzarse un compromiso social sobre la estrategia de intervención a seguir para alcanzar dichos objetivos.

Este análisis debe incluir, si es posible, una previsión de evolución futura de los elementos clave si se mantuvieran las inercias y limitaciones actuales (prognosis)

Es necesario realizar un análisis cruzado de compatibilidades de cada factor de tensión con todos los elementos clave pues puede darse el caso de que una actividad beneficie a unos y perjudique a otros. Por ejemplo, el pastoreo beneficia unos tipos de hábitats y especies determinadas asociadas a espacios abiertos y perjudica la instalación de matorrales o espacios arbolados. En este caso habrá que decantarse por uno u otro objetivo de gestión, por zonificar el espacio con objetivos de gestión distintos en cada caso o por establecer una gestión dinámica con rotaciones.

Los objetivos operativos del plan son el reverso “en estado positivo”, es decir, las soluciones, a los problemas o “estados negativos” detectados en la fase anterior. Por ejemplo: “La fragmentación y reducción de los robledales”, como problema para el pico mediano; se convierte en objetivo si planteamos “la extensión y conexión de robledales”. Así pues, el análisis adecuado de condicionantes es clave para el desarrollo posterior del plan.

Paisaje de campiña en Ituren (ARITZ ZALDUA)



SE ENUMERAN A CONTINUACIÓN ALGUNOS ASPECTOS QUE PUEDEN CONSTITUIR FACTORES DE TENSIÓN O CONDICIONANTES PARA LA CONSERVACIÓN Y QUE DEBEN SER OBJETO DE ANÁLISIS:

- ↪ Además del efecto intrínseco de actividades humanas, deben valorarse aquellas circunstancias que determinan el modelo de explotación o la gestión: tradiciones, derechos históricos, inercias administrativas, tendencias económicas y/o tecnológicas, estructura de la población, carencias de formación profesional en alternativas de explotación sostenible, expectativas de los propietarios, edad media de dichos propietarios y posibilidades de continuidad de la actividad, política de subsidios públicos.
- ↪ Muchas actuaciones sectoriales perjudiciales están ya reguladas por normativa específica que se incumple con frecuencia. En estos casos hay que revisar la legislación aplicable a cada actuación e identificar posibles incumplimientos legales.
- ↪ Debe valorarse igualmente limitaciones de gestión como es la ausencia de recursos humanos y materiales suficientes; carencias de información, conocimientos o experiencia.
- ↪ En ocasiones puede ser útil analizar los usos pasados que han modelado el paisaje o las condiciones ambientales del Lugar, siempre desde la perspectiva del estado de conservación de los elementos clave. Cuando éstas sean las que hay que mantener, será necesario interpretar la manera en la que se ha producido dicho modelado y la tendencia de sustitución por dinámica natural, para poder sugerir modelos de gestión adecuados.
- ↪ Con respecto a los usos actuales, deberá profundizarse en el análisis realizado anteriormente de actividades e impactos y valorar aquellos aspectos que pueden dificultar, en el caso de conflictos, la adopción de medidas de conservación, como puede ser la importancia económica del uso indeseado, lo que sin duda complicará la búsqueda de alternativas y encarecerá posibles compensaciones del lucro cesante.
- ↪ El régimen de tenencia de la tierra y fragmentación de la propiedad.
- ↪ Aspectos legales y sociales que condicionen a la gestión: planificación existente, derechos y servidumbres (pasos, aprovechamientos –caza, minas, agua, pastos, etc.–, convenios, compromisos previos, etc. Debe registrarse y cartografiarse cualquier condicionante que sea potencialmente conflictivo citándose cualquier tipo de escritura o documento relevante.

3. OBJETIVOS OPERATIVOS O RESULTADOS DEL PLAN

EN ESTA PARTE DEL PLAN DEBERÁ DEFINIRSE:

- ↪ los objetivos operativos o productos finales que esperan conseguirse,
- ↪ los criterios de éxito o indicadores objetivamente verificables y
- ↪ las actuaciones que se proponen para alcanzar los resultados esperados.

3.1.- OBJETIVOS OPERATIVOS

Una vez identificadas las causas que impiden alcanzar los objetivos finales o ideales será mucho más fácil establecer qué se debe hacer para neutralizarlas. Para ello, deben formularse objetivos alcanzables en la práctica y en el periodo de vigencia del plan, considerando los recursos existentes, los conocimientos y la tecnología disponible, así como la situación local a nivel social, económico y político. Deben por tanto incidir directamente sobre los factores limitantes o condicionantes para suprimir o reducir sus efectos sobre los elementos clave de gestión o para favorecer aquellos cuyas repercusiones sean positivas. Todo ello con el fin de alcanzar en algún momento los objetivos finales.

Los objetivos operativos deben entenderse como los resultados previstos que deberán alcanzarse en el tiempo de vigencia del plan, o de otro modo, sus productos finales. A su vez, cada resultado podrá ser alcanzado mediante medidas activas de conservación, mediante normas o mediante la aplicación de directrices. Las directrices, y sobre todo las normas configurarán los mecanismos preventivos del plan para garantizar la conservación.

En ocasiones resulta muy difícil discernir entre el estado positivo o resultado que esperamos alcanzar (fin) y las acciones necesarias para alcanzarlas (medio).

Cuando lo deseable diste mucho de la realidad, los objetivos operativos servirán para definir distintos horizontes temporales que podrían llevarnos hasta la situación óptima (meta u objetivo final). Cuando alcanzar el estado de conservación deseable exceda en ámbito temporal del Plan, la evaluación puede ser difícil si no se establecen objetivos a corto plazo que definan gradientes mensurables de progreso hacia esa situación favorable.

Los recursos disponibles son limitados, y muchas veces no están todavía definidos en la fase de planificación, por lo que debe asignarse un orden de prioridad a los distintos objetivos (1: alto; 2: medio; 3: bajo).

En el enunciado de los resultados no debe haber ninguna ambigüedad. Por ese motivo deben ser descritos con brevedad, ser mensurables e incluir criterios de éxito, indicando si es posible, y no se ha hecho al determinar los objetivos finales, los valores mínimos, óptimos y máximos aceptables. Estos criterios funcionarán como indicadores de seguimiento o indicadores objetivamente verificables (IOV).

3.2.- INDICADORES DE SEGUIMIENTO OBJETIVAMENTE VERIFICABLES (IOV)

Un indicador es un dato medible de manera fiable y a un coste aceptable de un aspecto concreto, que permite comparar el estado de conservación a lo largo de un período de tiempo y valorar la repercusión de las actuaciones que se hayan realizado. Normalmente serán indicadores de cantidad, calidad, grupo diana, producto, tiempo o localización. Éstos podrán ser a su vez indicadores de presión, estado y respuesta. En cualquier caso, se valorará el uso de indicadores incluidos en programas de monitorización internacional, con el

objeto de poder comparar resultados de gestión en áreas análogas (NATURNET/EIONET⁵). Se pueden utilizar varios indicadores para un mismo objetivo, pero teniendo siempre a que sean el menor número posible.

Además del indicador elegido, el objetivo operativo, como resultado esperado que es, deberá indicar el valor que esperamos alcanzar para dicho indicador, o lo que es lo mismo, el criterio de éxito.

EJEMPLOS DE INDICADORES:

- ↪ Cantidad: aumentar la superficie de robledales higromórficos de *Quercus robur* en 100 has.; o la población de quebrantahuesos hasta 2 parejas reproductoras.
- ↪ Localización: detectar la presencia regular de pico mediano en determinados cantones
- ↪ Calidad: aumentar la diversidad de un hayedo mediante la presencia de una serie concreta de especies.
- ↪ Producto: elaborar un manual de directrices de gestión de los pastizales de interés
- ↪ Grupo diana: hacer un curso de formación para todos los agricultores del Lugar
- ↪ Tiempo: conseguir la incorporación del 80% de los productores a la agricultura ecológica en los tres primeros años del plan

Los indicadores de seguimiento se pueden formular dentro del objetivo operativo o consignarlos independientemente.

En cualquier caso, deben hacer referencia al objetivo, no a la actuación propuesta para conseguirlo.

Supongamos que un objetivo es “el mantenimiento de la renta agraria y el aumento de superficie de bosques autóctonos mediante la subvención de actuaciones de restauración forestal”. En ese caso, el número de hectáreas repobladas sería un indicador relativo a la actuación (al medio) mediante la cual tratamos de alcanzar el objetivo (el fin). Pero no nos da información directa sobre el objetivo y por tanto no sirve para detectar posibles desviaciones sobre el mismo. Otros indicadores de seguimiento que nos permitirían no sólo valorar el objetivo sino la pertinencia del camino elegido serían “incremento de renta por reforestación en agricultores a título principal”, “incremento de superficie de bosque autóctono” e “incremento de renta por hectárea/inversión pública por hectárea”. Al elegir como indicador el número de hectáreas repobladas corremos el riesgo de asumir como objetivo la repoblación del mayor número posible de tierras agrarias y no la repercusión socioeconómica y ambiental de la actuación.

3.3.- FUENTES DE VERIFICACIÓN

Para cada indicador de seguimiento debe señalarse la manera en la que se va a medir, es decir, la fuente de verificación. Si un indicador no puede ser verificado, debe ser rechazado.

5. Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente, dependiente de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

El trabajo, los costes y los medios empleados para la obtención de los indicadores deben ser tenidos en cuenta a la hora de seleccionarlos. Siempre que sea posible se recurrirá a rutinas de obtención de información ya establecidas, sondeando también la existencia de fuentes de verificación exteriores fiables, accesibles y pertinentes. Las fuentes de verificación serán la base para la redacción del programa de seguimiento, que incluirá los protocolos establecidos para la verificación de todos los indicadores de seguimiento.

LA FUENTE DE VERIFICACIÓN DEBE PRECISARSE EN PARALELO A LA FORMULACIÓN DE INDICADORES Y ESPECIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:

- ↪ El formato en el que se presentará la información (por ejemplo: resultados de censo, manual, informe, contratos, digitalización y planimetría de superficies, etc.
- ↪ Quién debería proporcionar la información
- ↪ Cómo debe ser recolectada
- ↪ Cuándo y con qué periodicidad debería ser obtenida

3.4.- ESTRATEGIAS DE GESTIÓN

Un problema puede tener distintas soluciones. Entendemos por estrategias los diferentes enfoques o alternativas para lograr un objetivo. Los objetivos operativos han dejado claro qué hacer; las estrategias identificarán distintas formas de hacerlo.

Así por ejemplo, un pastizal de interés puede mantenerse mediante pastoreo ordenado, mediante roturaciones periódicas o mediante quemas controladas; incentivando la ganadería local o subsidiando la trashumancia. Unas opciones pueden ser más viables que otras, atendiendo a las condiciones locales. Y cada alternativa tiene distintos costes y beneficios económicos, ambientales y sociales que hay que valorar.

No siempre será posible identificar diferentes estrategias para cada objetivo y para cada problema detectado, si bien es conveniente proponer distintas opciones y alternativas.

ALGUNOS CRITERIOS PARA SELECCIONAR LA ESTRATEGIA MÁS PERTINENTE SON:

- ↪ la probabilidad de éxito respecto al objetivo principal y el grado en el que conseguirá los resultados esperados
- ↪ la probabilidad de que colabore a la obtención de otros objetivos secundarios
- ↪ las prioridades de las partes afectadas
- ↪ la complejidad y aplicabilidad
- ↪ el presupuesto disponible
- ↪ la sostenibilidad de la estrategia, entendida como aquella que es capaz de continuar una vez que cesa la actuación sin ser necesaria una acción continuada.

Para facilitar una discusión sistemática de las alternativas puede usarse el método de análisis FODA (o DAFO⁴), o el método de pesos ponderados.

4. AVANCE DE MEDIDAS, DIRECTRICES Y NORMAS

COMO SE HA COMENTADO ANTERIORMENTE, PARA ALCANZAR UN OBJETIVO PUEDE PROPONERSE:

- ↪ Una actuación: entendida como una medida activa de conservación
- ↪ Una norma: entendida como una medida preventiva de conservación. Deberá ser específica para el Lugar, pues de otra manera deberá estar contemplada en otros documentos de mayor ámbito territorial o en otras normas generales.
- ↪ Una directriz: entendida como recomendación que, siendo deseable, va más allá de lo que puede obligarse mediante una norma.

Las medidas se describen con detalle en el documento de medidas. No obstante, para facilitar la comprensión de la lógica de la intervención, en este documento se enumerarán, junto a los objetivos a cuya consecución ayudarán, las medidas, normas y directrices correspondientes en cada caso.

5. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN

La matriz de planificación constituye el núcleo central del documento y refleja la estructura del plan.

COMO YA SE HA COMENTADO, SE PROPONE SEGUIR LA METODOLOGÍA DE LA GESTIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO. EL USO DE ESTE MÉTODO FACILITA:

- ↪ El análisis del contexto del plan
- ↪ El ordenamiento y la estructuración de las ideas relacionando la causa, los efectos, los objetivos, las medidas, los medios y los resultados
- ↪ La presentación del proyecto de forma clara, comprensible y estandarizada.

4. Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y debilidades.

El marco lógico no es una forma de presentación de un proyecto, sino una herramienta de análisis y estructuración de ideas.

La complejidad de los planes, con numerosos elementos de gestión y varios objetivos finales en cada caso, se podría atenuar mediante la aplicación del “marco lógico en cascada”. Sin embargo, se ha optado por simplificar la estructura de la matriz de planificación procurando que esto no reste coherencia al plan. De esta forma, se propone una adecuación de dicha metodología a la elaboración de Planes de Gestión, que puede resumirse en la siguiente tabla:

ELEMENTO CLAVE	LÓGICA DE LA INVERTENCIA	CONDICIONANTES	INDICADORES DE SEGUIMIENTO	FUENTES DE VERIFICACIÓN
Meta u objetivo final				
Resultado u objetivo operativo				
Medidas			Medios	Costes

EJEMPLO DE MATRIZ DE PLANIFICACIÓN

ELEMENTO CLAVE: HABITATS NATURALES

LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

META U OBJETIVO FINAL

2 de 4: Mantener la integridad estructural y el patrón de distribución en mosaico de los hábitats típicos del paisaje montaño mediterráneo.

RESULTADO U OBJETIVO OPERATIVO

1.4: Clasificación y zonificación de los hábitats de matorral

1.5: Establecimiento de modelo de explotación pastos y matorrales

1.6: Desarrollo de medidas de fomento de la actividad ganadera

1.7: Definición del patrón de distribución paisaje en mosaico

1.8: Mantenimiento del IDP en Area Sensible e incremento en los sectores del Lugar

MEDIDAS

1.4.1: Identificar y valorar las distintas masas de matorral presentes en el Lugar.

1.4.2: Realizar una zonificación de los matorrales del Lugar.

1.5.1: Elaborar un Plan de Ordenación Pascícola.

1.5.2: Desarrollar el Plan de Mejoras derivado del POP en materia de pastizales e infraestructuras.

1.6.1: Promover, acuerdos entre entidades locales y ganaderos que contemplen los compromisos de las explotaciones y las posibles ayudas financieras.

1.6.2: Establecer ayudas financieras al sector ganadero.

1.7.1: Desarrollar un índice de diversidad paisajística y establecer el rango que mejor contribuya a los objetivos de conservación.

1.8.1: Identificar y digitalizar todos los elementos diversificadores del paisaje.

1.8.2: Caracterizar y valorar todos los elementos diversificadores identificados.

1.8.3: Incorporar y adaptar la matriz resultante de elementos identificados, al diseño de las nuevas parcelas y obras de infraestructura.

1.8.4: Desarrollar un protocolo de restauración ambiental.

1.8.5: Desarrollar un protocolo de instalación de setos.

CONDICIONANTES	INDICADOR DE SEGUIMIENTO	FUENTE DE VERIFICACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Falta de presión ganadera que provoca elevado aumento de masa arbustiva y desaparición del pastizal - Zonas degradadas sin evolución sucesional - Ausencia de ordenación pascícola - Fuerte disminución de la actividad ganadera - Escasez y mal estado de infraestructuras ganaderas - Inexistencia de un indicador de paisaje diversificado - La concentración parcelaria puede afectar a la diversidad del paisaje. 		
<ul style="list-style-type: none"> - Personal de campo especializado - Ortoimágenes 1.5.000 recientes 	<ul style="list-style-type: none"> - % Superficie de matorrales y pastizales caracterizadas - % Superficie zonificada 	<ul style="list-style-type: none"> - Base datos caracterización - Mapa zonificación
<ul style="list-style-type: none"> - Falta de atractivo de la actividad ganadera - Ausencia de pastores - Envejecimiento de ganaderos y falta de renovación - Falta de ganado equino en la zona 	Plan de Ordenación Pascícola (POP)	- POP
<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiencia de apoyos a la extensificación en PDR 	<ul style="list-style-type: none"> - Nº de actuaciones de mejoras - Nº de explotaciones beneficiarias que han introducido medidas de fomento de la actividad ganadera - % superficie pastable acogida/superficie total - UGM 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe según PDR - Informe según PAC - Informe según PAC - Informe
<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento científico sobre índices mensurables de caracterización del mosaico mediterráneo - Falta de cartografía digital adecuada 	Índice de diversidad paisajística (IDP)	IDP
<ul style="list-style-type: none"> - Concentración parcelaria - Desconocimiento del índice actual e ideal de diversidad. 	Índice de diversidad paisajística (IDP)	Informes
(Ver base de datos)	(Ver base de datos)	(Ver base de datos)



DOCUMENTO 3



DOCUMENTO DE MEDIDAS

El documento de medidas se presentará preferentemente en formato de base de datos digital, lo que facilitará su explotación estadística posterior y el seguimiento del plan.

I. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN

Un programa es un grupo de proyectos o actuaciones ligados a conveniencia. Durante la elaboración del plan y en aplicación de la metodología del marco lógico se habrán ido proponiendo actuaciones para cada objetivo, y objetivos para cada elemento clave. Sin embargo, a la hora de elaborar el documento de actuaciones puede resultar más práctico agruparlas según otra lógica. Así por ejemplo, puede ser interesante agrupar todas aquellas actuaciones de formación o de restauración de hábitats naturales en programas específicos, aún cuando afecten a elementos distintos.

AUNQUE CADA PLAN PROPONDRÁ SUS PROPIOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN ADECUADOS A LA GESTIÓN QUE PROPONEN, EXISTEN ALGUNOS PROGRAMAS QUE SON HABITUALES EN ESTE TIPO DE PLANES:

- ↔ Mejora de los conocimientos sobre procesos ecológicos, hábitats naturales y las especies de flora y fauna de interés para la conservación.
- ↔ Mantenimiento y restauración de los hábitats naturales y hábitats de flora y fauna de interés para la conservación.
- ↔ Supresión de las causas de mortandad y bajo éxito reproductor
- ↔ Inversión de las tendencias actuales de pérdida de biodiversidad en relación con el aprovechamiento de recursos naturales (integración)
- ↔ Desarrollo de la potencialidad ecológica
- ↔ Acceso a la información y divulgación del estado de conservación de la biodiversidad y su problemática
- ↔ Acondicionamiento para un uso compatible con la conservación (uso público, investigación, formación, interpretación ambiental etc.)
- ↔ Desarrollo de la potencialidad socioeconómica fomentando actividades sostenibles alternativas y activando recursos ociosos
- ↔ Organización, estructura de gestión, señalización, imagen corporativa y coordinación administrativa
- ↔ Participación pública, sensibilización y apoyo social
- ↔ Formación de capacidades profesionales para la gestión y el uso sostenible
- ↔ Adecuación del marco normativo
- ↔ Financiación

La estructura de programas debe ser lo más sencilla posible. Así por ejemplo, si su envergadura de los ocho últimos citados no es excesiva, se pueden agrupar como subprogramas de un único programa: “Instrumentos de Apoyo a la Gestión Ambiental”.

2. PROYECTOS O ACTUACIONES

Las actuaciones constituyen las piezas básicas de un plan. Son los medios para alcanzar resultados y cumplir los objetivos. Es imprescindible que sean realizables; deberán detallarse con precisión y, siempre que sea posible, localizarlas cartográficamente y cuantificarlas (adquisición de 350 Has, restauración de 50 has, remodelación de 3 balsas, etc.). De esta manera, deberán estar listas para comenzar inmediatamente su ejecución.

Las acciones deben dar una respuesta directa a los objetivos y por lo tanto estarán basadas en el análisis realizado, por lo que debe de existir una clara continuidad en el documento. Si llegado a este punto se considera necesario incluir otras actividades que no responden a los objetivos previstos, puede haberse producido la omisión de un problema en una fase anterior, por lo que es necesario volver a la misma y modificar el plan. La detección de esta contradicción es posible gracias a la utilización del marco lógico. Así pues, no debe haber ningún elemento clave para la gestión para el que no se haya formulado un objetivo y no debe haber ningún objetivo para el que no se proponga una actuación. Con frecuencia se describen situaciones indeseables o problemáticas en la fase de diagnóstico que se ignoran en la fase propositiva de los planes o viceversa. Por tanto, cada actuación debe ligarse al menos a un objetivo.

Las actuaciones deben quedar enmarcadas en el ámbito de alcance del plan, por lo que no cabe considerar aquellas de alcance superior al mismo.

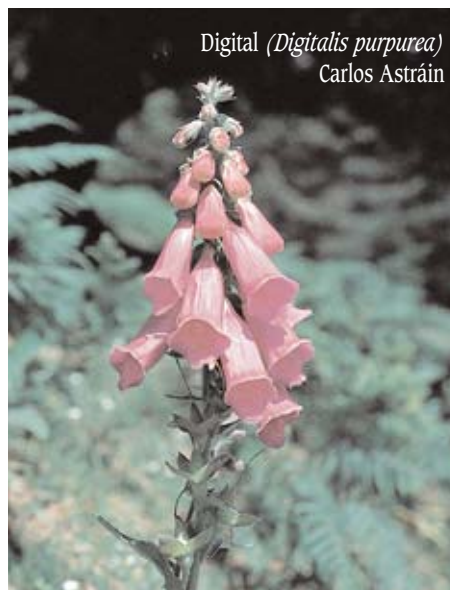
Es conveniente diseñar un programa con un modelo estandarizado de proyectos o actuaciones que permita que se registrarla en soporte informático y verificar en cualquier momento el progreso o las desviaciones respecto a lo previsto. Para cada actuación deben indicarse al menos:

1. Programa
2. Medida (enunciado)
3. Justificación
4. Objetivos con los que se relaciona
5. Índice de prioridad ⁵
6. Descripción

5. A cada actuación deberá asignarse un índice de prioridad con respecto a las otras actuaciones establecidas para un mismo objetivo (1: alto; 2: medio; 3: bajo).

**LAS ACTUACIONES SON LAS
PIEZAS BÁSICAS DE UN PLAN.
DEBEN DETALLARSE CON
PRECISIÓN Y LOCALIZARLAS
CARTOGRÁFICAMENTE**

7. Ámbito de aplicación (localización)
8. Efectos esperados
9. Beneficiarios directos
10. Agente/s ejecutor
11. Partes interesadas
12. Periodo sugerido de ejecución y calendario
13. Condicionantes ambientales a tener en cuenta
14. Otras recomendaciones para la ejecución
15. Indicadores para medir los efectos
16. Recursos necesarios y disponibles
17. Coste estimado
18. Coste final
19. Posibles fuentes o líneas de financiación
20. Financiación elegida y compromiso de inversión
21. Normativa que pueda afectarle
22. Referencia de contacto con responsables de experiencias análogas
23. Seguimiento del grado de ejecución del cumplimiento de compromisos y de efectos esperados.



Digital (*Digitalis purpurea*)
Carlos Astráin

Asimismo, puede ser conveniente clasificarse las actuaciones en:

- ↳ **A:** Acciones que repercutan o estén relacionadas con otros planes sectoriales establecidos para el territorio en cuestión.
- ↳ **B:** Acciones que surjan directamente del Plan de gestión y que no tengan relación con otros planes.

3. PLANES PARCIALES O SECTORIALES

Si una actividad o aspecto del plan es especialmente relevante y complejo podrá proponerse la elaboración de un Plan Sectorial o Parcial. Ejemplo: Plan de Ordenación Forestal, Pascícola, de Uso Público, Agroambiental, etc. En cualquier caso, los Planes Sectoriales o Parciales se desprenden y vinculan al Plan de Gestión.

En el caso de que dichos planes sectoriales o parciales ya existan en un Lugar, deberá realizarse a la conclusión del plan de gestión un análisis cruzado entre ambos documentos para detectar contradicciones, incoherencias o incompatibilidades. Si las medidas contempladas en los planes sectoriales son compatibles con las establecidas en el Plan de gestión se hará referencia a ello y si los planes deben incluir nuevas cuestiones o ser modificados de acuerdo con lo establecido por el Plan de Gestión, deberá hacerse referencia a esta situación.

Las acciones tenderán a ser compatibles con los planes sectoriales. Las acciones que impliquen cambios en los planes sectoriales deberán estar muy justificadas y en todo caso se evitará la generalización para el conjunto del Lugar ya que en general las condiciones estacionales, socio culturales y económicas dentro del mismo son muy cambiantes.

Este análisis cruzado deberá ser extensivo a cualquier programa, proyecto o actuación sectorial, iniciando, si procede, el procedimiento establecido por el artículo 6 de la Directiva 43/92/CEE de Hábitats.

Los planes o proyectos sectoriales previamente elaborados que afecten a un Lugar, se podrán incorporar al Plan de Gestión como Planes Sectoriales del mismo. Para ello será necesario revisar la compatibilidad de ambos, no siendo necesario que el plan de gestión desarrolle aspectos ya contemplados en el plan sectorial. Bastará con hacer referencia al mismo. Este puede ser el caso de muchos Proyectos de Ordenación Forestal o de Planes de Ordenación Cinegética. El ámbito territorial de los planes sectoriales realizados antes de la delimitación de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) no coincide con éstos; es conveniente incorporar la delimitación del LIC al plan sectorial o especificar cuales de las acciones del mismo son imputables al ámbito del LIC.

4. PLAN ANUAL

Los Planes Anuales suponen un coste en tiempo de elaboración que debe estar muy bien justificado. Pueden evitarse si el calendario de trabajos esta bien elaborado y contempla cronograma de actuaciones con desglose financiero y objetivos parciales.

Los Planes Anuales en todo caso, pueden tener sentido para adecuar las actuaciones a las disponibilidades presupuestarias de líneas consolidadas en los presupuestos del Departamento. Serán extraordinariamente breves. Antes de comenzar cada año presupuestario y tras acometer la fase correspondiente del programa de seguimiento se deberá preparar un programa detallado de costes ajustado a los recursos disponibles e indicando posibles carencias. Deberá incluir también un cronograma de actuaciones anual.



Garza imperial (Archivo G.N.)

**LOS PLANES SECTORIALES
O PARCIALES SE
DESPRENDEN Y VINCULAN
AL PLAN DE GESTIÓN**

5. CALENDARIO DE ACTUACIONES

Para cada actuación se debe indicar el calendario de ejecución de la misma. Pero resulta conveniente visualizar un calendario global del proyecto en el que aparezcan todas las actuaciones propuestas e identifique la secuencia temporal e interdependencia entre las mismas.

Se pueden presentar en una tabla:

ACTUACIÓN	1				2				3				4				5				6				Año del proyecto
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	trimestre

Hayedo-abetal en Irati (Azzari)



DOCUMENTO 4



DOCUMENTO DE ANÁLISIS DE COSTES Y BENEFICIOS

La valoración de los costes y beneficios mide en términos monetarios todas las consecuencias cuantificables de los planes de gestión de un espacio, evaluando los proyectos recogidos en dicho plan en función del valor neto presente de sus costes y beneficios. Para que puedan valorarse los costes de la conservación es preciso por tanto conocer de antemano con la mayor precisión posible las características de las medidas que se proponen y sus repercusiones económicas teniendo en cuenta condiciones locales que pueden ser muy variables de un lugar a otro. Esto nos lleva a la conclusión de que el establecimiento de costes de Natura 2000 sólo es posible mediante el análisis caso por caso, y que éste sólo es posible si se planifica la gestión. Se desestima por tanto una aproximación basada en el establecimiento de costes medios de conservación para cada tipo o grupo de tipos de hábitats naturales y especies, y la posterior transferencia a situaciones supuestamente similares.

No obstante, y aún mediando un plan ejemplar, todos los costes y beneficios tienen un componente de incertidumbre asociado a su estimación. El “factor incertidumbre” es debido al propio sistema de cálculo, al ámbito territorial y al horizonte temporal considerados, y a la imprevisibilidad del comportamiento de los agentes económicos que intervendrán en su ejecución.

EL ESTABLECIMIENTO DE COSTES DE NATURA 2000 SÓLO ES POSIBLE MEDIANTE EL ANÁLISIS CASO POR CASO, Y ÉSTE SÓLO ES POSIBLE SI SE PLANIFICA LA GESTIÓN

EN CUALQUIER CASO LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS APLICADA DEBE PERMITIR:

- ↻ Establecer en cada caso el sujeto, entidad o administración que soporta el coste
- ↻ Establecer en cada caso el sujeto o entidad que obtiene el beneficio
- ↻ Alcanzar conclusiones sobre si costes y beneficios recaen equilibradamente sobre los mismos agentes sociales o entidades.
- ↻ Calcular los costes y beneficios de carácter monetario según el ámbito local o supralocal.
- ↻ Identificar y estimar si es posible los costes en términos de pérdida de bienestar, y los beneficios, en términos de bienes y servicios ambientales sin valor financiero que genera el plan

La siguiente tabla resume los distintos costes y beneficios que deben tenerse en cuenta, señalando igualmente quien es el agente afectado.

COSTE/ BENEFICIO	AGENTE AFECTADO	ACTIVIDADES POTENCIALES QUE PUEDEN TENER COSTE DE CONSERVACIÓN
Costes	Administración	Identificación y designación: investigaciones científicas e inventarios, elaboración de la propuesta técnica, delimitación, información pública, etc.
		Gestión: estructura de gestión y equipos técnicos, redacción de planes, manejo de hábitats o especies, seguimiento, investigación, compensación de derechos preexistentes, compra de terrenos, subsidios e incentivos, inversiones, información, participación, formación, etc.
		Oportunidad: pérdida de recaudación e ingresos
Costes	Agentes económicos: <i>productores</i>	Lucro cesante Diferencial de costes: sobrecostes por adopción de métodos beneficiosos de producción o por inclusión de condicionantes ambientales en obras Coste de oportunidad
	Agentes económicos: <i>consumidores</i>	Disminución del valor recreativo Incrementos impositivos Incremento de precios por intervención pública, mejora de calidad o internalización de costes ambientales. Asignación de precios a valores naturales
Beneficios	Sociedad	Aumento valor de existencia
		Provisión de servicios ambientales
		Reducción costes para evitar contaminación
		Ahorro en pago de indemnizaciones por daños Incremento del valor de uso recreativo
	Agentes económicos	Reducción costes de producción o descontaminación
Diferencial de precios para producciones de calidad o con denominación específica		
Puesta en valor de nuevas producciones		
Acceso a nuevos subsidios ambientales		

Los estudios de costes deben distinguir entre el coste que para la sociedad tiene en su conjunto cada medida y el pago compensatorio mínimo que debería hacer la Administración para compensar lo que en cada caso deja de percibir el agente social a quien afecta directamente una medida.

1. COSTE DE CONSERVACIÓN

Es el valor financiero o monetario derivado del cese o modificación de una actividad económica motivada por la necesidad o conveniencia de conservar valores ambientales. Para calcularlo deben computarse los costes directos e indirectos, es decir los costes sobre la propia actividad y las repercusiones sobre otras actividades económicas dependientes. Ante la imposibilidad de elaborar tablas de inputs-outputs para cada medida del plan, se propone calcular el **valor total de la producción**.

El cálculo no debe contabilizar los subsidios públicos ya que si la actividad cesa, los subsidios públicos que recibe podrían emplearse en las nuevas actividades que se propongan como alternativa. O en cualquier caso, debería consignarse explícitamente el coste en ambos supuestos, con y sin subsidios.

Así, por ejemplo, en el caso de que se proponga la sustitución de una superficie cultivada de maíz por un soto natural sin explotación. El coste que la sociedad debe asumir por dejar de realizar esa actividad se calculará mediante el valor de la producción tomando como referencia los precios internacionales (sin intervenir) o si no existe ese valor de referencia, el precio actual de mercado descontando los subsidios recibidos por dicho cultivo. De esta manera se incluye tanto el beneficio del agricultor como la actividad económica derivada del aprovechamiento de los terrenos agrícolas (compras de insumos, mano de obra contratada, maquinaria arrendada, pagos por intereses, etc.)

Si se propone la sustitución del maíz por otro cultivo, el coste será el diferencial del valor de la producción entre ambos cultivos.

El coste de conservación no es por tanto un valor compensable a un agente económico concreto puesto que lo soporta el conjunto de la sociedad. Es una información que cabe facilitar a la administración pública para facilitar la toma de decisiones.

Cuando los costes de una acción son a su vez beneficios para otros individuos de la misma comunidad no deberían computarse como tales ya que no suponen una pérdida neta de bienestar para el conjunto de la sociedad (Barberá et al, 2001)⁶. Sin embargo, esta traslación de costes de unos individuos a otros motivada por el plan debe ser analizada para establecer los mecanismos redistributivos pertinentes. Para eso es imprescindible identificar a los distintos agentes afectados por cada medida y el sentido de la afección, ya que esta puede ser positiva o negativa.

Una vez realizada esta identificación, la administración puede valorar la necesidad y grado de la compensación social en función de los costes de conservación soportados por cada grupo o agente social por una parte, y de la accesibilidad de dicho grupo a otro tipo de inversiones, subvenciones o servicios públicos, por la otra. Para ello, es de interés la información previamente obtenida en la fase de análisis socioeconómica relativa a:

- ↪ Definición del área de influencia socioeconómica de cada Lugar
- ↪ Caracterización y dimensión de los distintos sectores de la actividad económica
- ↪ Establecimiento de la relación y dependencia de los distintos sectores de la actividad económica con el medio natural y sus componentes
- ↪ Análisis del impacto social, financiero y ambiental de los subsidios públicos que hayan tenido una repercusión directa sobre el medio natural.

6. BARBERAN et al., 2001: Criterios metodológicos para la valoración económica de los costes de conservación de espacios naturales. Universidad de Zaragoza.

- ↳ Incidencia en la renta de los particulares y en los ingresos de las entidades locales de los subsidios públicos y de las actividades económicas relacionadas con el medio natural y sus componentes biológicos.
- ↳ Cálculo del precio de mercado imputable a los recursos naturales empleados en la actividad económica y diferencial con el precio actual, si existiera.

2. PAGO MÍNIMO COMPENSATORIO

Es el valor que la sociedad debe pagar a un particular para que éste cese o modifique una actividad económica a la que tiene derecho, con el objeto de generar bienes y servicios ambientales, y por tanto colectivos. Se entiende que la sociedad no debe pagar a un particular por no producir deterioro ambiental, pues la afección a un bien común debe considerarse susceptible de sanción (“quien contamina paga”) y por tanto evitarlo no es susceptible de compensación alguna. El pago mínimo compensatorio debe por tanto compensar exclusivamente el sobre coste de producción, el lucro cesante o el coste de oportunidad que se genere con la regulación ambiental con el objeto de producir valores ambientales.

Se entiende “pago mínimo” ya que calcula exclusivamente la repercusión de costes sobre un productor en comparación con otro que no aplique medidas ambientales. A partir de ese cálculo mínimo, la sociedad puede poner el precio que considere justo a los bienes ambientales producidos por el cambio de usos o modelo de explotación, y que depende no tanto de factores de mercado como culturales y de sensibilidad ambiental. El problema es que el precio de mercado no refleja con frecuencia el valor del recurso y que para muchos recursos no existe mercado. Así, en el caso de la actividad agraria, por poner un ejemplo, sería deseable que, ante la dificultad de determinar el precio justo de los valores ambientales, y en tanto se disponen de más estudios de valoración de bienes ambientales intangibles no regulados por el mercado, se adoptara como valor de referencia para el establecimiento de pagos compensatorios mínimos la renta media regional. El objetivo es claro: si para el mantenimiento de ciertos valores ambientales que la sociedad quiere conservar, y para lo que ha aprobado una normativa ambiental, es necesario el mantenimiento de ciertas actividades económicas, la “remuneración” de estas actividades debe permitir a quienes las ejercen alcanzar al menos la renta media regional de manera que se frene el abandono de la actividad o la tentación de intensificar los modelos de aprovechamiento (salvo que tengan acceso a una renta complementaria y la actividad conservadora no se realice a tiempo completo).

Sin embargo, y al contrario de lo que ocurre al fijar los precios de intervención y las ayudas directas, que tratan de

**ES EL VALOR QUE LA
SOCIEDAD DEBE PAGAR A UN
PARTICULAR PARA QUE ESTE
CESE O MODIFIQUE UNA
ACTIVIDAD ECONÓMICA A LA
QUE TIENE DERECHO CON EL
OBJETO DE GENERAR BIENES
Y SERVICIOS AMBIENTALES**

mantener la renta agraria del productor, para el cálculo de las ayudas agroambientales se establece el lucro cesante y un valor de incentivo máximo del 20% del pago. Lo que en agrosistemas marginales extensivos queda muy lejos de la renta regional media y no es suficiente para frenar el abandono de la actividad.

Otro aspecto polémico de los análisis de costes y beneficios es dilucidar que actividades suponen un coste de oportunidad⁷.

En cualquier caso, y más allá de estas discusiones, para establecer el pago mínimo compensatorio se debe calcular el **margen neto de la producción**. Incluye el valor de la producción menos los costes de la misma. En el caso agrario, se mantienen algunos conceptos de coste que el agricultor deja de utilizar si se limita la producción (renta de la tierra, intereses de capitales propios y mano de obra familiar). Es decir, se utiliza el concepto margen neto y no el de beneficio empresarial⁸. Se incluye además un porcentaje adicional al pago mínimo en concepto de incentivo para la adopción de la medida por parte de los agentes afectados. Este porcentaje varía entre el 0% y el 20% en función de la dificultad estimada para que los agentes afectados lleven a cabo el cambio de usos implícito en la medida.

A diferencia del coste de conservación, calculado sin incluir los subsidios, el pago mínimo compensatorio debe incorporar la pérdida de pagos de otros subsidios ya que en este caso el análisis no se hace a nivel del conjunto de la sociedad sino al nivel de un agente en particular, donde la pérdida de este ingreso si tiene un efecto neto sobre su nivel de ingresos.



Serbal de cazadores (*Sorbus aucuparia*). (ARITZ ZALDUA)

7. GARCÍA FDEZ. VELILLAS, S., 2002: Nuevos mecanismos de financiación de la conservación de la diversidad biológica. Segunda revisión. Informe inédito para la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra.

8. Esto se hace ya que se supone que los costes variables externos pueden ser usados por el agricultor para otras actividades (o simplemente dejar de usarlo) mientras que su tiempo (mano de obra familiar), su tierra y su capital (intereses de capitales propios) no tendrían usos alternativos.

CASO ESTUDIADO: CÁLCULO DEL COSTE DE CONSERVACIÓN Y DEL PAGO MÍNIMO PARA UNA MEDIDA AGRÍCOLA PROPUESTA EN EL PLAN DE GESTIÓN DE ABLITAS

↳ MEDIDA:

Dejar sin cosechar una banda periférica de tres metros en el 50% de la superficie sembrada con cereal del 80% de las explotaciones.

↳ CÁLCULO DEL COSTE DE CONSERVACIÓN:

Esta medida supone una pérdida de renta para los agricultores al exigir que una banda de sus fincas no sea destinada a producción. Dado que el criterio de éxito establecido por el plan es afectar al 50% de la superficie sembrada con cereal en el 80% de las explotaciones, se dejarían de cosechar 238 has., que suponen un 11,64% de la superficie actual de cereal. La media ponderada de pérdida de producción para los tipos de cultivo que se dan en la zona (trigo blando, trigo duro y cebada), una vez descontados los subsidios que reciben vía PAC, es de 17,84 euros/ha.. En el caso de la superficie con producción ecológica, asumiendo una reducción de la producción del 10% y un aumento del precio del 25%, asciende a 20,07 euros/ha.

↳ CÁLCULO DEL PAGO COMPENSATORIO MÍNIMO:

En este caso el agricultor no perderá el derecho a percibir el pago directo por PAC ya que llevará a cabo la siembra, que es la condición para el cobro de dicho subsidio, aunque no coseche. La pérdida media ponderada de margen neto por la banda sin cosechar sin tener en cuenta la PAC para los tres cultivos citados es de 3,21 euros/ha. Esta medida contempla un incentivo del 10%, por lo que el pago mínimo se calcula de 3,53 euros/ha. Esta cifra incluye el valor real de la producción a precios internacionales (1,94 €/ha), el

valor de incentivo (0,32 €/ha.), y el valor adicional que tiene que pagar directamente el consumidor europeo por apoyo a la agricultura vía precios intervenidos. En este caso el valor que el ciudadano europeo paga en apoyo a la agricultura vía PAC es cero.

Si la medida hubiera supuesto la pérdida de la PAC habría que haber sumado este ingreso al pago mínimo (16,51 euros/ha). Esto tiene un curioso efecto sobre el coste público de la medida. En principio cabría suponer que no supone un coste adicional para la administración pues lo que dejaría de pagar por PAC lo pagaría dentro de la ayuda por medida agroambiental. Sin embargo, las ayudas directas se pagan directamente desde Bruselas al 100 % siendo la administración Comunitaria quien se ahorraría el pago. Pero las ayudas agroambientales las tiene que cofinanciar el Estado o la Región. En este caso, Navarra debería de pagar el 50% de la compensación del subsidio PAC no cobrado por el agricultor. Por contra la U.E se ahorraría el 50% del pago de correspondiente a la PAC, ya que sólo pagaría el 50% de la medida agroambiental. Este es un efecto perverso que hace que la conversión de una medida que cobra ayuda directa en otra agroambiental suponga un ahorro para los fondos europeos y un sobrecoste a la región que aplica la medida. Por lo que, mientras se mantenga la cofinanciación nacional en medidas de conservación, cuanto más conserve un territorio con este tipo de medidas más ahorrará la U.E. y más tendrá que pagar la administración nacional o regional. Esto dificulta que los Estados apuesten decididamente por reforzar el segundo pilar de la PAC mediante el trasvase de fondos desde el primer pilar.

3. COSTE DE OPORTUNIDAD

En un entorno de recursos económicos escasos y susceptibles de usos alternativos, cualquier acción que implique el empleo de un recurso supone incurrir en un coste. Así el concepto de coste lleva implícita la noción de **coste de oportunidad** entendido como el coste de utilizar los recursos para una determinada finalidad medido por el beneficio a que se renuncia al no utilizarlos en un mejor uso alternativo (Barberán et al.)⁹

Una de las cuestiones más polémicas a la hora de establecer los costes de conservación es dilucidar qué costes de oportunidad son susceptibles de pago compensatorio. Para poder responder hay que tener en cuenta la perspectiva o escala de análisis. Así, analizados los costes de conservación a nivel del conjunto de la sociedad, cada vez parece más evidente que los beneficios generados por la suma de los beneficios de las nuevas actividades económicas y por la generación de bienes y servicios ambientales son mayores que los costes de conservación, por lo que en sentido estricto no existe coste de oportunidad. Pero a otra escala de análisis, puede ocurrir que los costes de oportunidad con consecuencias monetarias derivadas de la limitación de determinadas actividades recaigan sobre un agente económico concreto y los beneficios (monetarios o no), aún siendo mayores, recaigan bien en el conjunto de la sociedad, en forma de bienes y servicios ambientales intangibles, o bien en otros sectores económicos distintos que pueden aprovecharse de las nuevas oportunidades económicas sin verse afectados por los costes. En este sentido, si bien es cierto que la adopción de medidas de conservación en muchos lugares ha dado como resultado el incremento de la actividad económica en su conjunto por el desarrollo de actividades de turismo y naturaleza o por la comercialización de productos artesanales, no es menos cierto que con frecuencia no coinciden los sectores económicos que pueden acceder a los beneficios monetarios y aquellos sobre los que recaen los costes de igual índole. En ocasiones, pero sólo en ocasiones, ésto puede resolverse con programas de capacitación.

Un segundo problema es determinar cuál es el alcance del término **“coste de oportunidad compensable”**¹⁰. De hecho no existe una idea consensuada sobre si son compensables aquellas actividades que no se estén realizando ya en el momento de aplicar el plan y generen por tanto un lucro cesante o pérdida de renta.

**EN UN ENTORNO DE
RECURSOS ECONÓMICOS
ESCASOS Y SUSCEPTIBLES DE
USOS ALTERNATIVOS,
CUALQUIER ACCIÓN QUE
IMPLIQUE EL EMPLEO DE UN
RECURSO SUPONE INCURRIR
EN UN COSTE**

9. BARBERAN et al., 2001: Criterios metodológicos para la valoración económica de los costes de conservación de espacios naturales. Universidad de Zaragoza.

10. Es absolutamente imprescindible que para aplicar con equidad el artículo 8 de la Directiva Hábitats, la Comisión Europea elabore unas directrices claras sobre los costes de oportunidad que pueden ser susceptibles de compensación. En los pocos estudios que se han realizado hasta la fecha, se han utilizado criterios muy dispares, lo que da como resultado unos cálculos de costes muy variables para las mismas medidas, pudiendo generar agravios graves si estos cálculos tan dispares se utilizan como base para establecer los programas de cofinanciación. Es igualmente imprescindible que se establezcan criterios homogéneos de cálculo en cuestiones tan elementales como establecer una tasa común de rentabilidad o descuento social según el caso. Si no se elaboran estas directrices, los servicios jurídicos de la U. E. pueden verse pronto desbordados por la avalancha de quejas.

Entre quienes admiten la posibilidad de que se admita un “coste de oportunidad” que pueda ser objeto de compensación a un particular, la idea más extendida es limitarlo a aquellas actividades que se esté realizando en el entorno de un lugar y que sea restringida por el plan. Surgen entonces dudas sobre el alcance término “entorno”: ¿cuál es la distancia que debemos considerar? Otras interpretaciones consideran que serían objeto de compensación aquellas actividades restringidas que se realizan en el entorno o en situaciones análogas. El problema planteado en estos términos tenga probablemente difícil solución, por lo que cabe plantear por una parte, que no se piense en el concepto de “compensación” sólo en términos monetarios sino también en términos de provisión de servicios públicos a comunidades locales, o de inversiones que permitan el aprovechamiento de nuevas oportunidades; y por otra parte, que tomando como referencia la renta media regional, se arbitren mecanismos redistributivos entre las zonas que se benefician de subsidios públicos que apoyan la producción de bienes de consumo (parques eólicos, transformaciones de regadío, etc.) y las que generan bienes ambientales o sociales sin valor de mercado.

4. BENEFICIOS

En este apartado deben analizarse, y siempre que sea posible cuantificar, los beneficios ambientales, sociales y económicos de la aplicación de un plan de gestión. En cuanto a los beneficios ambientales, cabe el incremento del valor de no uso del paisaje y de la diversidad biológica. Respecto a los beneficios sociales, incluyen la fijación y rejuvenecimiento de la población, diversificación del empleo, reestructuración del tejido social, nuevas capacidades de las comunidades locales, valorización de su territorio y aumento de la identidad cultural y autoestima colectiva. En lo relativo a beneficios económicos habrá que considerar ingresos por actividades alternativas, captación de nuevas inversiones y ayudas públicas y costes evitados gracias a la provisión de servicios ambientales

Caso estudiado: beneficios económicos anuales de la aplicación del Plan de Gestión de Alduide

Inversiones en aprovechamientos de recursos económicos	502.297 €
Mejora de infraestructuras ganaderas	278.661 €
Valor productivo de los recursos naturales ¹¹	
• Madera de haya	316.898 €
• Madera de calidad	423.000 €
• Pastos	143.115 €
• Energía	255.177 €
• Caza	149.009 €
Valor recreativo ¹²	145.360 €
Valor de los servicios ambientales	
• Purificación de agua de boca ¹³	3.647.893 €
• Fijación de CO ₂	578.614 €
• Valor de existencia de la BD ¹⁴	837.093 €

11. No se ha valorado el valor productivo de los hongos, que se está calculando actualmente.

12. Calculado mediante valoración contingente y coste de viaje.

13. Calculado mediante método de costes evitados.

14. Calculado mediante valoración contingente. No se ha valorado el aumento del valor de existencia que provocará la aplicación del plan.



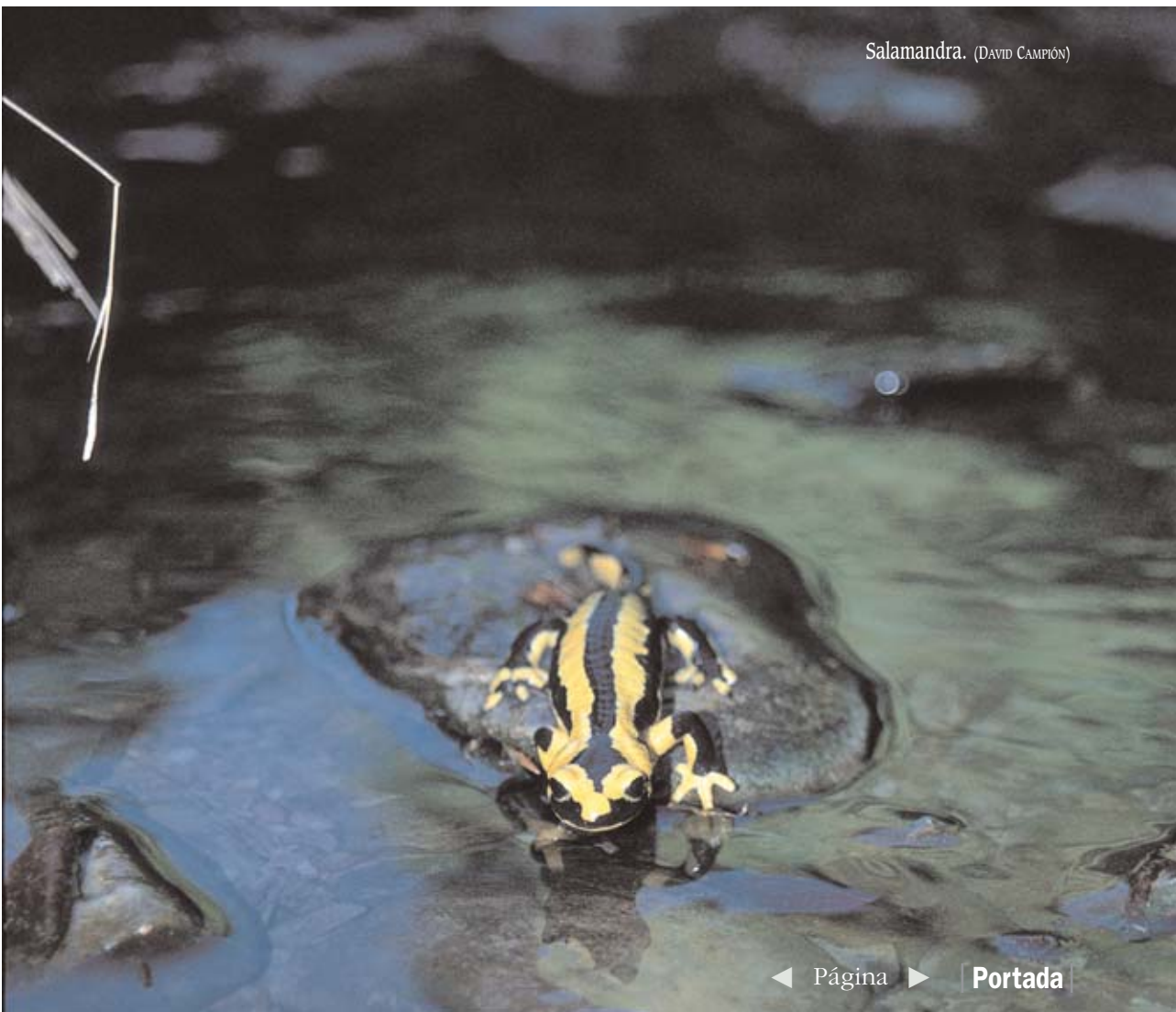
DOCUMENTO 5



PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La monitorización o seguimiento es un aspecto clave para asegurar datos a largo plazo, fiables y comparables. Es un proceso que discurre paralelamente a la ejecución del plan, pero que debe ser previamente planificado. Por ello, al final del plan debe incluirse un programa de seguimiento cuyos resultados permitirán posteriormente evaluar la ejecución del plan, o lo que es lo mismo, analizar y valorar el grado de cumplimiento de los objetivos. En definitiva el programa de seguimiento y evaluación debe comparar el trabajo planificado con el realizado e identificar otros factores no previstos que puedan haber influido positiva o negativamente.

Salamandra. (DAVID CAMPIÓN)



LOS OBJETIVOS DE UN PROGRAMA DE SEGUIMIENTO SON:

- ↪ Obtener información temprana sobre la consecución o no de los resultados esperados.
- ↪ Evaluar la implicación de las partes y el cumplimiento de compromisos
- ↪ Adoptar con inmediatez las medidas correctoras oportunas
- ↪ Fortalecer los resultados positivos y tenerlos en cuenta en nuevos planes

I. PROGRAMA DE SEGUIMIENTO

Un programa de seguimiento es el conjunto de procedimientos, mecanismos e instrumentos que se utilizan para obtener la información adecuada sobre la situación del plan. Debe incluir todos los aspectos recogidos en el fase anterior del plan, tales como los resultados esperados, los indicadores, el criterio de éxito y la fuente de verificación para dichos indicadores, especificando además, si no se ha hecho anteriormente, el agente verificador, el cronograma, el producto o formato en el que se recogerán los resultados, y cualquier otro dato necesario para garantizar su correcta ejecución. Debe indicarse igualmente los protocolos de verificación y los momentos en los que se realizarán informes de resultados.

La gran cantidad de objetivos y fuentes de verificación que se proponen precisan la colaboración de una gran cantidad de agentes sociales, entidades e instituciones, por lo que se requiere una adecuada coordinación. Esta coordinación permitirá optimizar los esfuerzos de verificación, evitará solapamientos y facilitará la comunicación entre todos los participantes del plan.

**DEBE INDICARSE LOS
PROTOCOLOS DE VERIFICACIÓN
Y LOS MOMENTOS EN LOS QUE
SE REALIZARÁN INFORMES DE
RESULTADOS**

Se ha de prever la elaboración de un formulario estandarizado e informatizado donde se registren los resultados. Estos pueden presentarse en una tabla:

ELEMENTO CLAVE										
OBJETIVO	INDICADOR DE SEGUIMIENTO	VALOR INICIAL	CRITERIO DE ÉXITO	FUENTE DE VERIFICACIÓN	VALOR VERIFICADO ⁽¹⁾					
					1	2	3	4	5	6

(1): Se indicará la información en la casilla correspondiente al año de vigencia del plan en el que se obtenga el dato.

2. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Una vez obtenidos los resultados, se procederá a realizar una valoración e interpretación de los mismos que incluya:

- ↪ análisis de la pertinencia de los objetivos
- ↪ análisis de la incidencia de la gestión en los objetivos,
- ↪ estimación del grado de cumplimiento de los mismos
- ↪ análisis de eficiencia y eficacia de las medidas
- ↪ identificación de factores no previstos que puedan haber influido positiva o negativamente en los resultados
- ↪ valoración de la rentabilidad de los costes por objetivo en función de los resultados obtenidos.

EL PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN TIENE COMO OBJETO IDENTIFICAR LO ANTES POSIBLE CUALQUIER DESVIACIÓN SOBRE LOS OBJETIVOS DEL PLAN DE MANERA QUE PUEDA:

- ↪ proponerse cambios en la gestión de manera que se alcancen los objetivos propuestos de manera más eficaz y eficiente
- ↪ reformular, suprimir o incorporar nuevos objetivos.

Si los cambios propuestos son significativos puede ser necesario que sean aprobados de la misma manera en la que se aprobó el plan.

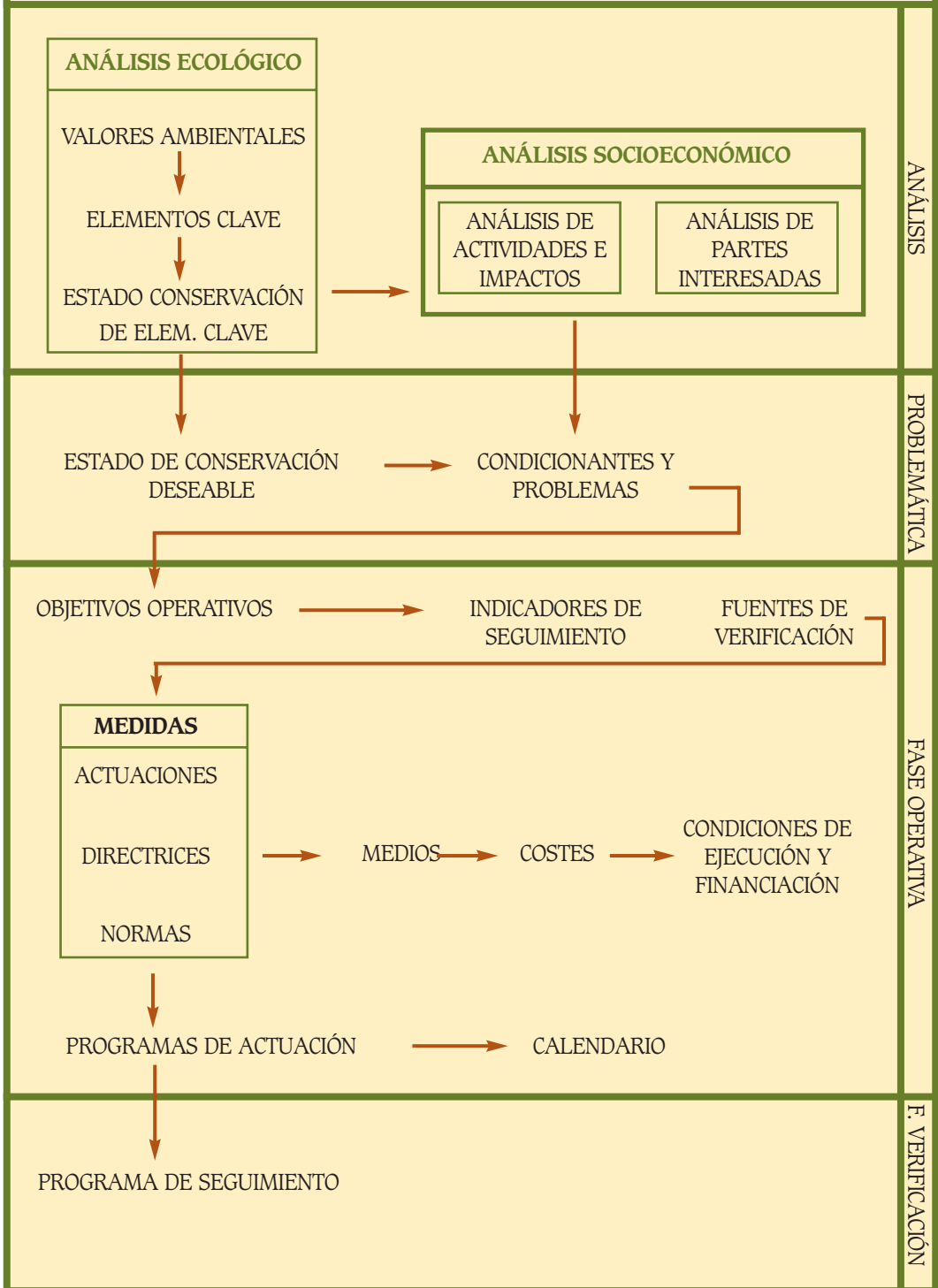
3. MEMORIA DE RESULTADOS

Si bien el seguimiento es un proceso continuo, periódicamente es conveniente elaborar informes escritos. Se propone una periodicidad anual. Esta memoria tiene un doble objetivo:

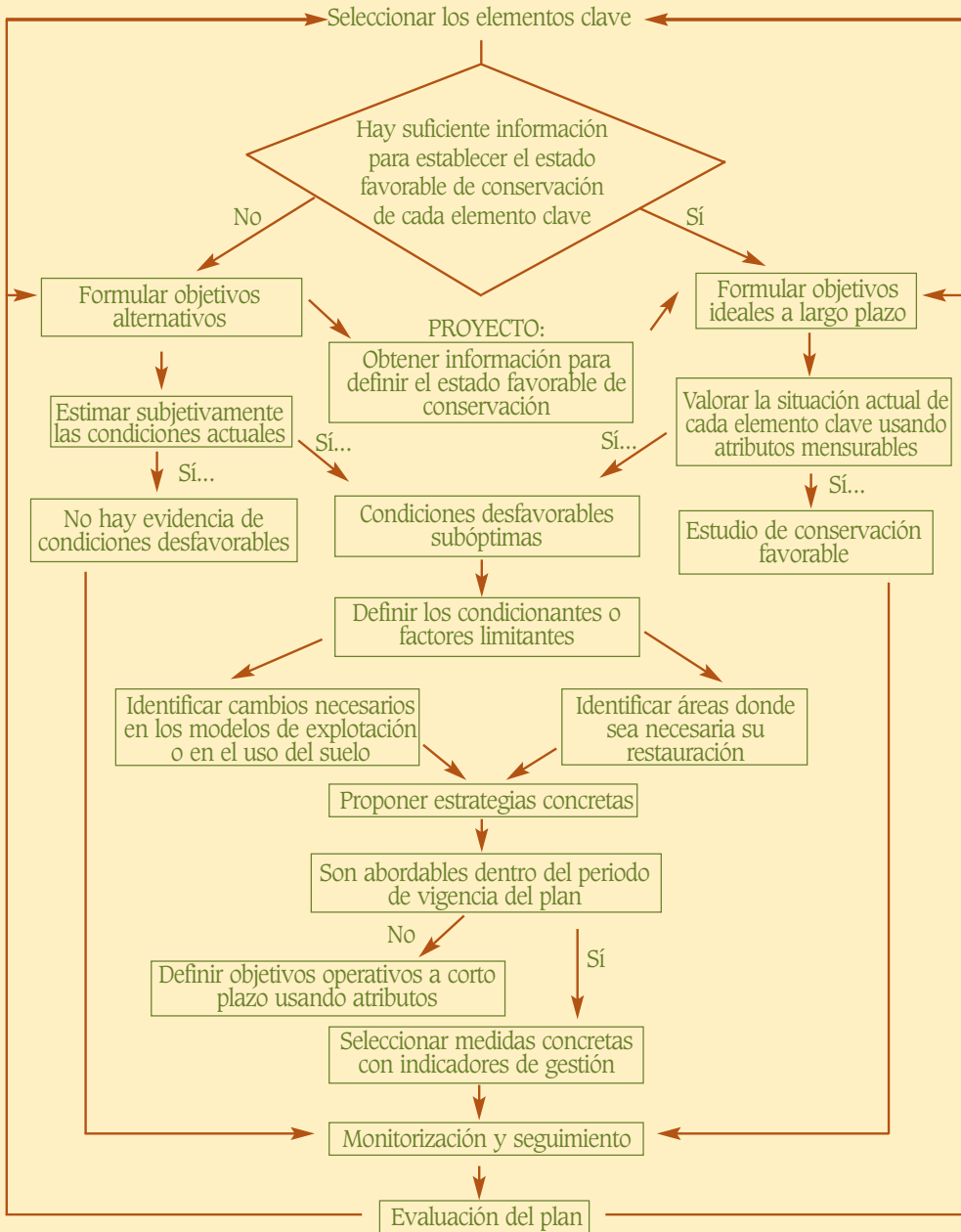
- ↪ **Asegurar la evaluación:** quienes tengan experiencia en la gestión sabrán que, con frecuencia, en el trabajo diario, lo urgente no te deja hacer lo importante. La actividad frenética se transforma en activismo y cuando te quieres dar cuenta han desaparecido los momentos para la reflexión individual y colectiva. Perder de vista la finalidad del plan, es entonces ya sólo una cuestión de tiempo. La elaboración de un informe anual nos obliga a hacer una valoración global del plan.
- ↪ **Favorecer la difusión de resultados:** a la sociedad en general y a las partes interesadas.

La memoria anual debe incluir una descripción general de la marcha del plan en relación con los resultados previstos hasta la fecha, las medidas realizadas, el presupuesto ejecutado, una valoración del impacto y efecto producido por la gestión, recomendaciones y, consecuentemente, las modificaciones propuestas con el correspondiente ajuste de calendario y del presupuesto.

SECUENCIA LÓGICA DE ELABORACIÓN DE UN PLAN DE GESTIÓN



PROCESO PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE GESTIÓN



LÓGICA VERTICAL DE INTERVENCIÓN (EJEMPLO 1)

Objetivo final:

Mantener un mosaico de pastizales y manchas arboladas aumentando la superficie de cervunales, mejorando su calidad y su valor forrajero.

Estrategia:

Realizar un plan de mejora de pastizales e instaurar un régimen de pastoreo extensivo con un régimen de rotaciones, un calendario y el apoyo a la trashumancia hasta alcanzar la carga ganadera necesaria en cada caso. Este régimen debe considerar también la presencia de herbívoros silvestres.

Objetivo operativo:

1. Aumentar en 250 has. la superficie actual de cervunales de manera que al menos el 60% sea del tipo dulce (sin *Nardus stricta*), y con presencia al menos de *Danthonia decumbens*, *Potentilla erecta*, *Galium saxatile* y *Jasione laevis*.

Actuaciones: (índice de prioridad)

- 1.1 Hacer un desbroce e instalar un cercado en las parcelas 124, 136 y 148 (1)
- 1.2 Planificar un plan de rotación de pastoreo subvencionando trashumancia y trastermitancias (1)
- 1.3 Aumentar la cabaña ganadera caballar (3)
- 1.4 Hacer una mejora de pastos con desbroce y resiembra en las parcelas 45, 67, 92, 98. (2)
- 1.5 Instalar abrevadero en parcela 124 y mejorar la pista de acceso al área B.1
- 1.6 Firmar convenio con ganaderos y con el concejo para aplicación del plan de rotaciones (1)
- 1.7 Coordinar a las Secciones de Montes y de Pastos para rechazar proyectos de mejora de pastizales que afecten a hábitats de interés y dar preferencia en otras actuaciones de mejora a ayuntamientos que tienen comunales dentro del ámbito del plan. (2)



Carrizal. (ARCHIVO G.N.)

LÓGICA VERTICAL DE INTERVENCIÓN (EJEMPLO 2)

Objetivo final:

Aumentar la población de pino mediano hasta un mínimo de 10 parejas y garantizar la conexión de esta población con el núcleo de la comunidad de Alava.

Estrategia:

Recoger en el Proyecto de Ordenación Forestal las recomendaciones necesarias para una gestión forestal favorable a la especie y conseguir ampliar la superficie de robledal de *Quercus pyrenaica*.

Objetivo operativo:

1. Garantizar un mínimo de 5 pies secos o enfermos por hectárea (2)
2. Conseguir una superficie continua de 300 hectáreas de robledal (1)
3. Disminuir hasta 3 kilómetros la distancia entre la masa 2a, 3c y la masa de robledal situada en Alava. (2)

Actuaciones: (índice de prioridad)

- 1.1. Anillado de 4 robles en cada uno de los cantones 1, 3 y 5 (2).
- 2.1. Eliminar el aprovechamiento de leñas en los cantones 1 y 2, desviando la presión hacia la masa de hayedo joven del cantón 7. (3)
- 2.2. Reforestar con *Quercus pyrenaica* 30 hectáreas de pastizal degradado situadas en el cantón 2. (1)
- 2.3. Efectuar desbroce y mejora de pastizal en cantón 9 para eliminar la presión ganadera del cantón 2. (1)
- 3.1. Reforestación lineal del barranco de Mugazuri con fresno y álamo blanco hasta la muga con Alava. (2)



Valle de Ata (ARITZ ZALDUA)

capítulo 3

evaluación del plan



Una vez concluido el plan es necesario hacer una revisión final para verificar que se han tenido en consideración todos los aspectos considerados factores clave para el éxito del plan. No se trata por tanto de evaluar la ejecución del plan, que como se ha expuesto se hace dentro del Programa de Seguimiento, sino al propio plan.

Para realizar esta evaluación final del plan se ha preparado un listado de criterios de evaluación. La evaluación por criterios puede considerarse un método útil para tratar de sistematizar el análisis de todos los aspectos implicados en la gestión y favorecer la reflexión colectiva de los implicados en la misma.

Se recomienda que además de por el propio equipo redactor, la evaluación sea también efectuada independientemente por evaluadores externos que no hayan participado en la elaboración del plan.

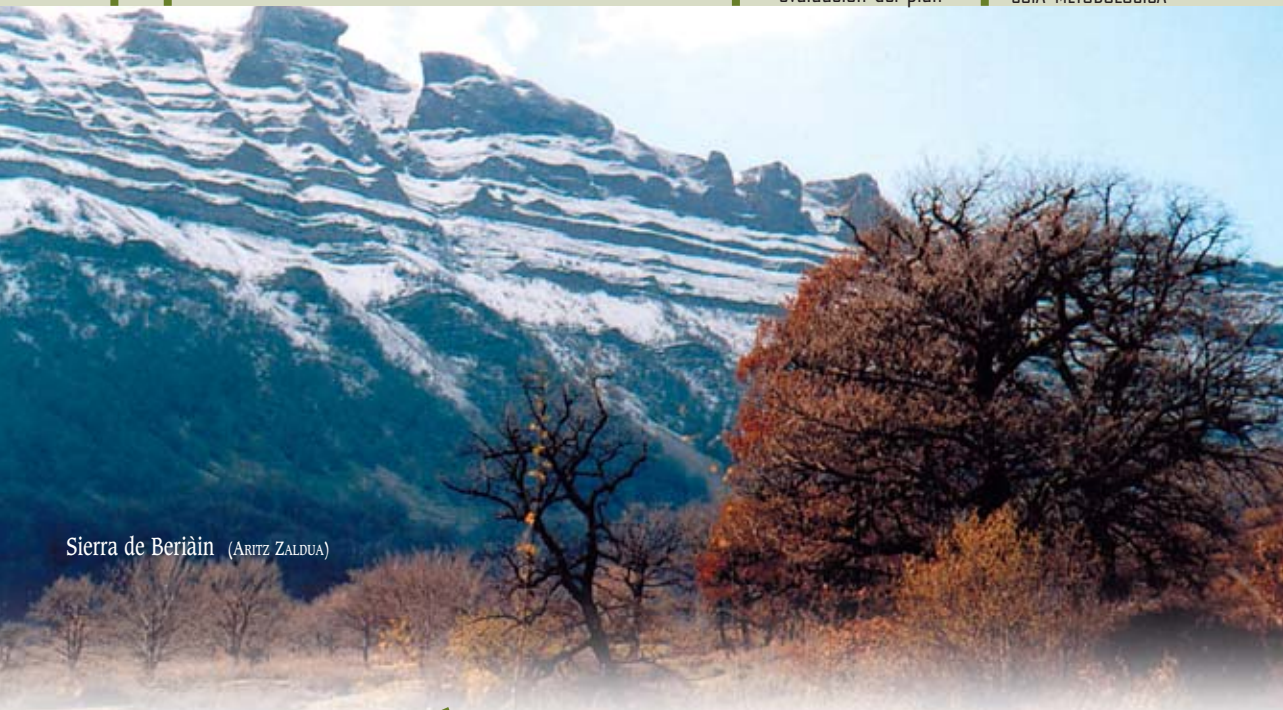
En el capítulo siguiente se explica el proceso mediante el cual la administración pública y el conjunto de la sociedad evalúa, asume y aprueba el plan.



CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DEL PLAN

I. ESTRUCTURA DEL PLAN

- ↪ ¿La delimitación del lugar es la adecuada según sus valores naturales y las necesidades de gestión?
- ↪ ¿Tenemos los conocimientos necesarios para realizar una gestión adecuada?
- ↪ ¿Es completa y correcta la lógica vertical del plan?
- ↪ ¿Se ha formulado al menos un objetivo para cada elemento clave y al menos una actuación para cada objetivo?
- ↪ ¿Se han identificado todos los factores de tensión que inciden en el estado de conservación de los elementos clave?
- ↪ ¿Son realistas los objetivos operativos o resultados?
- ↪ ¿Están redactados sin ambigüedad?
- ↪ ¿Son los indicadores y fuentes de verificación accesibles y fiables?
- ↪ ¿Los indicadores de seguimiento aportan información fiable sobre el grado de consecución de los objetivos?
- ↪ ¿El programa de seguimiento permite conocer a cada momento la situación de los elementos clave para la gestión y la incidencia de la gestión sobre los mismos?
- ↪ Si se mantiene la tendencia actual ¿es previsible que se consigan los objetivos previstos?



Sierra de Beriain (ARITZ ZALDUA)

2. EQUIPO DE GESTIÓN

- ↩ ¿Hay recursos humanos y materiales suficientes para la gestión?
- ↩ ¿Forma el equipo gestor un equipo competente y motivado?
- ↩ ¿La estructura administrativa de la gestión es clara y eficiente?
- ↩ ¿Existe capacidad de ejecución para las inversiones previstas?
- ↩ ¿Conoce el equipo gestor las condiciones ecológicas del Lugar?
- ↩ ¿Conoce el equipo gestor la dinámica social del Lugar?
- ↩ ¿Tiene el equipo gestor capacidad de liderazgo y genera confianza entre las partes interesadas?
- ↩ ¿Se han implicado los técnicos del Departamento de Medio Ambiente en la redacción del plan?
- ↩ ¿Han asumido los técnicos del Departamento de Medio Ambiente el plan y lo han incorporado a su gestión?

3. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

- ↩ ¿Están involucradas en la gestión todas las políticas sectoriales que afectan a la conservación del lugar?
- ↩ ¿Se han implicado las administraciones locales en el plan?
- ↩ ¿Se han creado, de ser necesarias, estructuras de coordinación entre instituciones?
- ↩ ¿Contribuirá el plan a mejorar las relaciones y la coordinación entre instituciones?
- ↩ ¿Se corresponden los objetivos del plan con los objetivos de las políticas regionales, estatales y comunitaria?
- ↩ ¿Son coherentes los subsidios públicos con los objetivos del plan?

4. ASPECTOS SOCIOCULTURALES, PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN CONCERTADA

- ↪ ¿Las actuaciones que se proponen ¿respetan y/o aprovechan los valores socioculturales de las personas y poblaciones afectadas?
- ↪ ¿Los actores sociales están capacitados para participar en la ejecución del plan en la medida de lo previsto?
- ↪ ¿El proceso de participación ha garantizado la representación equitativa de los distintos intereses?
- ↪ ¿El proceso participativo ha permitido incorporar al plan puntos de vista de las partes interesadas?
- ↪ ¿Se ha identificado con precisión los grupos beneficiados y perjudicados por el plan?
- ↪ ¿Se ha conseguido un amplio consenso sobre los objetivos?
- ↪ ¿Aumenta el plan el bienestar de las partes interesadas?
- ↪ ¿Las decisiones se basan en la concertación o han sido impuestas?
- ↪ ¿Se han firmado acuerdos contractuales?
- ↪ ¿Están previstos mecanismos para mantener informadas a las partes de los resultados del plan?
- ↪ ¿Están previstos mecanismos para incorporar aportaciones de las partes en el desarrollo del plan?

5. APOYO SOCIAL

- ↪ ¿El Gobierno Foral apoya incondicionalmente el plan?
- ↪ ¿Han firmado la mayoría de las partes implicadas la Carta de Compromiso y Apoyo al plan?
- ↪ ¿Hasta qué punto las partes interesadas están de acuerdo con los objetivos del plan y se comprometen a alcanzarlos haciéndolo propio?
- ↪ ¿Cuenta el plan con apoyos sociales relevantes fuera del área?



**Y POR FIN,
COMO
CONCLUSIÓN
DEL ANÁLISIS
QUE SE ACABA
DE REALIZAR**

6. FINANCIACIÓN

- ↪ ¿Los beneficios del plan justifican los costes?
- ↪ ¿Existe compromiso de financiación firme de las partes involucradas en el plan?
- ↪ ¿Existen fondos suficientes para cubrir los costes estimados?
- ↪ Si no es así, ¿se ha previsto la obtención de fondos complementarios?
- ↪ ¿Podrían alcanzarse los objetivos con un coste menor?
- ↪ ¿Se crean o mantienen puestos de trabajo con el plan?
- ↪ ¿Se prevé recuperación de costes?

**¿ES PRECISO
MODIFICAR
PARCIALMENTE
EL PLAN?**

capítulo 4

proceso de elaboración de los planes de gestión



1. DIAGNÓSTICO PARTICIPADO

Siguiendo el espíritu de la Convención de Aarhus¹ y la Comunicación 2001/16² de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo², en el proceso de elaboración de los Planes de Gestión deben implicarse administraciones, entidades y agentes sociales y económicos, lo que supone habilitar no sólo instrumentos de información y consulta, sino de comunicación y participación en la toma de decisiones.

En general, los problemas ambientales son multifactoriales y en ellos intervienen una gran cantidad y variedad de factores y agentes sociales. Por ello, es difícil adoptar soluciones eficaces si no se cuenta con el interés y el apoyo de todas las personas u organizaciones implicadas.

Un aspecto importante en los procesos de participación, es el momento en que ésta se hace efectiva. Lo habitual es que se proponga la difusión de documentos que, aunque sometidos a discusión, presentan ya un análisis de problemas y proponen soluciones concretas, condicionando, cuando no circunscribiendo la discusión a las propuestas planteadas. La apertura a la participación en fases previas del proceso, permite a las comunidades locales y a otras partes interesadas de la administración y de la sociedad intervenir en la definición del problema. Se incrementa de este modo la posibilidad de que aparezcan soluciones novedosas. Sea como fuere, sin la implicación efectiva de la comunidad local en la gestión ambiental, el plan está abocado al fracaso.

Otro principio de los planes de gestión es la subsidiaridad, lo que implica responsabilidad compartida en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales, pero también que la decisión debe tomarse lo más cerca posible del lugar donde debe aplicarse. Los protagonistas de los problemas han de serlo también de sus soluciones. Todos los afectados por la planificación ambiental deben estar implicados en la elaboración de los planes.

La posibilidad de discusión en un foro adecuado, que garantice las mismas oportunidades de información, asesoramiento y opinión a todos los integrantes de la comunidad, puede facilitar a los responsables políticos la toma de decisiones. La cooperación en el momento adecuado de todos los interesados en la planificación y aplicación de acciones ambientales puede suavizar mucho los obstáculos del camino.

PARA ELABORAR LOS PLANES DE GESTIÓN SE DEBEN HABILITAR NO SÓLO INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN Y CONSULTA, SINO TAMBIÉN DE PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

1. Convención de la ONU/CEPE sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

2. COM (2001) 162 sobre Planes de acción sobre biodiversidad en los ámbitos de la conservación de los recursos naturales, la agricultura, la pesca y la cooperación al desarrollo y cooperación económica.

La participación de los integrantes de una comunidad en el análisis de la situación ambiental de su territorio y en la elaboración de propuestas es uno de los mejores apoyos con los que pueden contar los responsables de la administración para defender decisiones difíciles que tengan que tomar.

Como se ha comentado anteriormente, existen metodologías de diagnóstico participado que permiten incorporar a las partes interesadas en el análisis de los problemas y en la planificación de las soluciones.

No obstante, la metodología para la discusión y participación pública en la elaboración de los planes de gestión no puede ser única dada la enorme variedad, características y problemática de los lugares para los que se ha de redactar planes gestores. Existen lugares de reducido tamaño en los que las partes interesadas son dos particulares, un ayuntamiento y la administración regional, y otros muy extensos, con gran complejidad de las tramas sociales, diferencias culturales y diversidad de actividades económicas.

En cualquier caso recuerden: Si algo puede hacerse sencillo no hay porqué complicarlo; en ocasiones el taller de participación puede consistir en varias reuniones informales celebradas en una habitación de 6x6 metros.

Para que las partes interesadas puedan expresar sus opiniones pueden participar directamente en un único taller de análisis, a través de representantes o en mesas sectoriales o por grupos de afinidad. Todo ello dependerá de la complejidad del lugar, del número de implicados y de la relación entre los mismos.

A continuación se describe un proceso tipo de participación, con definición de actores y funciones de los mismos, que deberá adecuarse a las condiciones del Lugar.

1.1.- ACTORES DEL PROCESO Y FUNCIONES

1.1.1.- Departamento de Medio Ambiente

Como Autoridad Ambiental es el organismo competente y responsable de la planificación y gestión de la Red Natura 2000, y por tanto, el impulsor del proyecto. Es depositario de la voluntad del Gobierno de dar cumplimiento a la Directiva Hábitats y a la propia normativa medioambiental estatal y regional, y garante por tanto de la conservación del patrimonio natural.

COMO TAL :

- ↪ Inicia oficialmente el proceso de elaboración del plan convocando a los actores.
- ↪ Revisa los documentos elaborados por el equipo conductor antes de pasarlos a la Comisión de Integración
- ↪ Aprueba el documento de objetivos finales al amparo de las obligaciones de conservación de la normativa foral y comunitaria.
- ↪ Preside coordina y convoca a la Comisión de Integración

1.1.2.- Equipo conductor

En el caso de Navarra, la Dirección General de Medio Ambiente ha encomendado la elaboración de estos planes a la Sociedad Pública Gestión Ambiental, Viveros y Repoblaciones de Navarra. Para ello, esta empresa pública cuenta con sus propios medios y personal técnico, pudiendo contratar el personal científico y técnico, o aquellos trabajos que sean necesarios.

Como primera actuación, el equipo técnico de Gestión Ambiental, ha redactado la presente Guía Metodológica para la elaboración de Planes de Gestión de Natura 2000.

SU COMETIDO EN CADA UNO DE LOS PLANES ES:

- ↪ Asumir la Dirección Técnica del plan
- ↪ Encargarse de todos los aspectos financieros, administrativos, técnicos y de comunicación entorno al proyecto.
- ↪ Seleccionar y coordinar al personal científico y técnico que va a participar en el plan.
- ↪ Establecer contacto directo con todos los actores.
- ↪ Solicitar, sintetizar y facilitar datos al equipo redactor o a los participantes en el proceso.
- ↪ Preparar los documentos técnicos para las distintas partes participantes y fases
- ↪ Preparar, convocar y moderar las reuniones de la Comisión Técnica de Integración, las del Consejo Local, así como otras reuniones técnicas sectoriales.
- ↪ Debe hacer propuestas a la Comisión y al Consejo.

1.1.3.- Comisión de Integración

Estará formada por representantes de todos los Departamentos de la Administración con competencias sectoriales en el territorio objeto de planificación.

La composición de la Comisión podrá ser diferente para cada plan gestor, en función de sus características. En cualquier caso, en el mismo momento en que el Departamento de Medio Ambiente dé inicio a la elaboración de un Plan, el resto de los Departamentos implicados, nombrará a los técnicos que le representarán en el proceso. De esta manera se favorecerá la aportación de información relevante de cada Departamento, que se canalizará a través de los técnicos designados, desde el inicio del documento de análisis.

En la medida de lo posible deberá aprovecharse la existencia de órganos consolidados de coordinación entre departamentos del Gobierno Regional. En el caso de Navarra existe ya una Comisión Técnica Interdepartamental para el desarrollo de la educación y comunicación ambiental (Decreto Foral 138/2001) que podría ampliar sus competencias y asumir las tareas de la Comisión de Integración.

SE PROPONEN DOS NIVELES DE DISCUSIÓN:

A) COMISIÓN TÉCNICA DE INTEGRACIÓN

- ↪ Aporta toda la información sectorial de que disponen que sea necesaria en la elaboración del plan.
- ↪ Analiza y controla la coherencia y compatibilidad del avance del plan con las normativas, planes, programas y proyectos sectoriales existentes.
- ↪ Analiza las implicaciones presupuestarias de las acciones propuestas para cada departamento.
- ↪ Valora la idoneidad de las propuestas del Consejo Local.

B) COMISIÓN POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

- ↪ Aprueba los documentos presentados por la Comisión Técnica
- ↪ Aprueba el programa de financiación pública.

1.1.4.- Consejo Local

En muchos lugares, la participación de las partes interesadas puede quedar garantizada mediante reuniones multilaterales, talleres de participación o mediante los propios Contratos de Explotaciones Sostenibles (CES) que se piensa poner en funcionamiento como instrumento de gestión concertada. Sólo cuando la complejidad o extensión de los Lugares haga imposible estas fórmulas sencillas de participación, puede ser necesaria la creación de un órgano local de discusión.

Debe tenerse en cuenta que la fórmula más sencilla es siempre la más eficaz. Dicho esto, y se opte por el instrumento que se opte, debe ser un organismo donde los diferentes sectores de la comunidad puedan expresar sus opiniones, debatir principios, razonar visiones enfrentadas, intercambiar y difundir información, etc.

LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DEBEN CONSISTIR POR TANTO EN:

- ↪ Facilitar la participación social en las discusiones y decisiones ambientales;
- ↪ Facilitar la cooperación entre las distintas partes interesadas;
- ↪ Recomendar actuaciones a las autoridades ambientales.

ESTAS FUNCIONES SE CONCRETAN EN LOS SIGUIENTES COMETIDOS:

- ↪ Análisis participativo del documento de descripción y análisis, los objetivos y las medidas planteadas.
- ↪ Valoración del grado de adecuación a las necesidades y aspiraciones de la comunidad, proponiendo, si procede, modificaciones o nuevos objetivos.
- ↪ Valoración de la eficacia y viabilidad de las actuaciones propuestas y propuesta, si procede, de nuevas actuaciones u objetivos.

En los lugares donde se esté en proceso de elaboración o se vaya a iniciar la Agenda Local 21, hay que tener en cuenta que el Consejo Internacional de Iniciativas Locales por el Medio Ambiente propone la creación de un Foro de Medio Ambiente (ICLEI).

“La función principal de este organismo es representar los intereses del conjunto de la comunidad en diversos puntos del proceso de elaboración y aplicación de una política determinada. Otras funciones consistirán en promover debates generales y la participación de los ciudadanos en todas las fases del proceso y no únicamente en la aplicación. El foro ambiental asesorará al consistorio, pero no lo puede sustituir como ente de toma de decisiones porque no cuenta con la legitimidad política de haber sido elegido por sufragio. Por ello, solo puede hacer recomendaciones al ayuntamiento. Sin embargo, la implicación de concejales y de representantes de diferentes formaciones políticas, contribuirá a asegurar que estas recomendaciones sean aceptables.” (ICLEI) ”.

La coincidencia de funciones y de temas de ambos foros y la necesidad de no duplicar esfuerzos, aconseja que el Foro de Medio Ambiente asuma la función de Consejo Local del Plan de Gestión.

Para la composición del Consejo Local debe tenerse en cuenta el análisis de las partes interesadas elaborado en el documento de análisis del propio plan. Como criterio general, hay que intentar que cualquier persona interesada de la comarca pueda participar. El equipo conductor debe fomentar la representación del mayor número posible de grupos de interés. Cada plan debe identificar las partes interesadas en el mismo. No obstante, una relación orientativa de los sectores que podrían estar interesados en el proceso sería la siguiente:

- ↳ **GOBIERNO LOCAL:** Representantes de Mancomunidades, Alcaldes, Concejales, Funcionarios y Técnicos municipales
- ↳ **CIUDADANÍA:** Asociaciones cívicas (amas de casa, vecinos, jóvenes, deportivas, culturales, etc.), formaciones políticas y sindicatos
- ↳ **GRUPOS DE INTERÉS:** asociaciones ecologistas y naturalistas, cazadores y pescadores.
- ↳ **SECTOR EMPRESARIAL:** comerciantes, hosteleros, servicios turísticos, asociaciones empresariales, cooperativas, agricultores, ganaderos y comunidades de regantes,
- ↳ **ORGANISMOS AUTONÓMICOS Y ESTATALES:** representantes de los departamentos de la administración foral implicados, Confederación Hidrográfica, etc.

Las Malloak (CARLOS ASTRÁIN)

2. FASES PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES

2.1.- INICIO DEL PLAN

La autoridad ambiental informa a otros departamentos de la administración y a las entidades locales afectadas del inicio de la redacción del plan y presenta al equipo conductor encargado del mismo. Esto permitirá:

- ↪ Comunicar los fines y principios del plan, así como su enmarque en la política regional
- ↪ Facilitar la transmisión de información relevante al equipo conductor para la elaboración del primer documento de avance
- ↪ Recoger las primeras sugerencias y propuestas generales

2.2.- REDACCIÓN DEL AVANCE DEL PLAN DE GESTIÓN

Este documento es responsabilidad del equipo técnico de Gestión Ambiental (**equipo conductor**), quien para su elaboración podrá contar con el asesoramiento de especialistas o contratar la asistencia técnica de equipos externos.

EL AVANCE CONTENDRÁ:

- ↪ Análisis ecológico y socioeconómico
- ↪ Documento de objetivos: objetivos finales, condicionantes y problemas

Los contenidos de los dos primeros documentos se han descrito anteriormente. De manera muy resumida, el primero de ellos debe permitir identificar los valores naturales del Lugar, seleccionar aquellos que van a ser objetivo de gestión y establecer cual es su estado actual de conservación. El documento de objetivos debe establecer cual es el estado de conservación satisfactorio o favorable para cada elemento de los anteriormente seleccionados e identificar los problemas que impiden alcanzar la situación deseada.

ES IMPORTANTE tener en cuenta que estos objetivos son listados de fines, no de medios y que no avanzan soluciones, sino que describen la situación ideal o deseable.

Igualmente, el análisis socioeconómico identificará todas las entidades y personas interesadas en el proceso. Incluirá, al menos, a los departamentos de la administración implicados, entidades y representantes de sectores sociales y económicos (asociaciones de agricultores, cazadores, instituciones científicas, organizaciones no gubernamentales, propietarios, empresas, etc.) y personas cuya opinión sea interesante conocer por su profesión, juicio o influencia social. Podrá incorporarse también a personas que expresen interés aún no perteneciendo a los grupos anteriores.

2.3.- DISCUSIÓN DEL AVANCE DEL PLAN

2.3.1.- Primer taller de participación

El equipo conductor, en representación del Departamento de Medio Ambiente, convocará a las partes interesadas, según el modelo de participación decidido en cada caso, para explicar el propósito del foro de discusión y facilitar su organización y funcionamiento.

TAL COMO SE HA COMENTADO ANTERIORMENTE, LA METODOLOGÍA DEL TALLER DE PARTICIPACIÓN VARIARÁ SEGÚN EL PLAN. EL OBJETIVO DE ESTE TALLER ES:

- ↳ Exponer la información recopilada en el documento de avance
- ↳ Informar sobre los objetivos de conservación que derivan de la normativa ambiental y que por tanto, son prescriptivos para el plan
- ↳ Analizar los condicionantes positivos y los factores de tensión desde ópticas diversas con todas las partes involucradas
- ↳ Debatir distintas estrategias de conservación
- ↳ Proponer líneas de actuación posibles

Podrán hacerse propuestas de modificación, supresión o inclusión de nuevos objetivos. Se debe tener en cuenta no obstante que la incorporación de las aspiraciones de la comunidad de cara al futuro en relación con la salud, calidad y estilo de vida, la calidad del medio ambiente de la comarca, al desarrollo socioeconómico, etc., si no tienen que ver directamente con la conservación, estarán condicionados a la aceptación y compromiso financiero del Departamento competente.

Se tendrá igualmente en cuenta que los objetivos finales pueden responder a la aplicación de la normativa ambiental existente y que deben estar supeditados a criterios técnicos y científicos, siendo esta aplicación responsabilidad de la Autoridad Ambiental. Siendo conveniente que estos objetivos tengan un amplio consenso entre las partes interesadas, hay que tener en cuenta que dichos objetivos son irrenunciables y responden a la normativa vigente. Por tanto, el límite de lo que puede ser propuesto será siempre el marco normativo vigente, en especial en lo relativo a conservación de hábitats, flora y fauna silvestre.

**Durante la identificación de problemas
NO SE PROPONEN DECISIONES NI SE RECOMIENDAN SOLUCIONES.**

Los procesos participados con complicados pero muy productivos. Como ya se ha comentado es habitual que problemas ambientales objetivamente relevantes no sean percibidos como tales por las partes interesadas y lo contrario. Resulta igualmente habitual que se planteen problemas que no tiene relación con la situación ambiental del Lugar ni con los elementos clave. Esto podría llevarnos a concluir que es mejor proponer una discusión sobre un documento elaborado que presente ya un análisis de problemas y una propuesta de soluciones.

PERO A PESAR DE LOS APARENTES INCONVENIENTES ESTOS PROCESOS TIENEN ALGUNAS VENTAJAS NADA DESDEÑABLES QUE CONVIENE REPASAR:

- ↪ Aflora algunas de las razones aparentemente ilógicas que sustentan comportamientos sociales con incidencia negativa en el medio natural
- ↪ Permite aportar información relevante y favorece la sensibilización ambiental de las partes interesadas
- ↪ Facilita la desagregación de los problemas y el análisis causa-efecto es más rico con la intervención de las partes involucradas.
- ↪ La intervención en la definición del problema de partes con distintos intereses y puntos de vista facilita la aparición de estrategias o soluciones alternativas.
- ↪ Favorece la identificación de conflictos potenciales entre la conservación y las expectativas e intereses de las partes
- ↪ La discusión desligada de problemas y soluciones impide que algunas partes puedan infravalorar interesadamente los primeros para evitar la adopción de medidas no deseadas

Para el análisis de soluciones y el tratamiento de conflictos puede ser conveniente un segundo taller participativo o reuniones por grupos más reducidos. En todo caso, en el momento de proponer soluciones ha de prestarse especial atención a que las soluciones sean realistas y con una razonable relación coste-beneficio. En algunos casos puede ser necesario elaborar un cuadro de alternativas tal como se ha expuesto anteriormente

Es imprescindible no despertar expectativas equivocadas sobre el proceso de participación que pudieran derivar en un rechazo posterior del plan y dejar claro desde el principio a quién corresponde la toma de decisiones. En materia ambiental, LA DECISIÓN ÚLTIMA ES DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL QUE ES LA GARANTE DEL MANTENIMIENTO DE LOS BIENES AMBIENTALES PROPIEDAD DEL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD. Sin embargo, el cumplimiento de esta responsabilidad, y sin perjuicio de la sopesada aplicación

del principio de autoridad, debe basarse en convenios y consensos (gestión concertada), frente a las prohibiciones y conductas coercitivas.

En este sentido, no debe considerarse ninguna actuación que afecte negativamente al estado de conservación de los elementos clave ni a la integridad ecológica del Lugar. No obstante, si se fijaron previamente los objetivos de gestión y se identificaron los problemas con precisión, es poco frecuente que se de esta situación.

En esta fase pueden emplearse otros medios que faciliten la participación no presencial y la comunicación de opiniones de aquellos que tengan dificultades para su expresión en público: fichas, cuestionarios, entrevistas, foros virtuales, etc.

A partir de este diagnóstico participado el equipo conductor modificará los dos documentos anteriores y redactará el documento de “Avance de Medidas”, integrando en la medida de lo posible las propuestas de las partes interesadas. Este avance incluirá la primera propuesta de objetivos operativos, medidas, normas y directrices.

2.3.2.- Dirección General de Medio Ambiente

Una vez concluida la redacción del Avance de Medidas, los tres documentos generados hasta la fecha serán revisados por los técnicos del Departamento de Medio Ambiente, que en cada caso designe la Autoridad Ambiental responsable del proceso (Dirección General de Medio Ambiente).

LOS OBJETIVOS DE ESTA REVISIÓN SERÁN:

- ↪ Verificar la información contenida y la idoneidad de las propuestas
- ↪ Incorporar al plan, si procede, actuaciones previstas o en ejecución de las distintas Secciones de la Dirección General.
- ↪ Incorporar a todas las actuaciones que se vengán ejecutando desde la Dirección General la perspectiva ambiental que el plan define para cada Lugar.

2.3.3.- Comisión de Integración Ambiental

Una vez aprobados los documentos previos por el Departamento de Medio Ambiente, este distribuirá copias a todos Departamentos del Gobierno de Navarra que tengan incidencia en el territorio del plan. Las tareas de esta comisión interdepartamental han quedado expuestas anteriormente.

EN MATERIA AMBIENTAL, LA DECISIÓN ÚLTIMA ES DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL, QUE ES LA GARANTE DEL MANTENIMIENTO DE LOS BIENES AMBIENTALES PROPIEDAD DEL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD

El documento aprobado en esta Comisión, aparte de garantizar la integración de las políticas sectoriales que tengan lugar en el espacio planificado debe tener la virtud de proponer a las comunidades locales y afectados una línea única y coherente de acción por parte de la administración. El documento al salir de esta comisión debe perder el carácter de política sectorial de conservación para pasar a ser un documento único de acción de gobierno. Esto es imprescindible si se quiere evitar la percepción de incoherencia y la distribución de roles enfrentados que el ciudadano atribuye a los distintos departamentos de la administración.

2.3.4.- Segundo Taller de Participación

Una vez aprobado el documento de avance de medidas por la Comisión de Integración se presentará a discusión en un segundo taller de participación. En muchos casos, el tratamiento de conflictos, exposición y discusión de alternativas será posible abordarlo mediante reuniones sectoriales o trabajos en grupos pequeños

En virtud de las conclusiones de este segundo taller de participación se realizarán cuantas modificaciones se considere oportuno.

2.4.- REDACCIÓN DEL PLAN

Una vez discutido el documento de avance de medidas se completarán la base de datos de medidas y se elaborará el análisis de costes y beneficios, el programa de seguimiento y el informe de evaluación del plan.

2.5.- TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN

La redacción provisional del plan se someterá a un período de exposición pública de al menos dos meses. Durante el mismo se desarrollará un esfuerzo informativo y divulgador de su contenido.

Como resultado de las consultas realizadas y de las alegaciones presentadas el Departamento de Medio Ambiente introducirá las modificaciones oportunas y se remitirá al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva por Decreto Foral.

Se propone la promulgación de una “Carta de Apoyo y Compromiso” con el plan de gestión. Dicha declaración deberá ser consensuada y aprobada por el mayor numero posible de sectores sociales, incluidas las autoridades locales y forales, para mostrar su compromiso político y financiero al proceso de implantación del Plan de Gestión.

El equipo técnico gestor informará periódicamente a la Comisión Interdepartamental de Integración y al Consejo Local (o en su defecto a las partes interesadas) del seguimiento y evaluación de los distintos programas y le presentará, si es el caso, nuevas propuestas de actuación.

3. DESARROLLO DEL PLAN: CONTRATOS AMBIENTALES PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS Y FORESTALES (CASE)

Como se ha expuesto en la introducción de esta guía, el objeto de la misma es la planificación de la gestión. No obstante y dado su interés, se ha considerado conveniente aprovechar la edición de esta guía para exponer brevemente lo que se espera sea uno de los principales instrumentos para la gestión del plan: los Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones Agrarias y Forestales.

Existen algunos principios básicos en la gestión de áreas protegidas y de la biodiversidad en su conjunto. Uno ellos es el principio de **gestión concertada**, en base al cual debe incentivarse la participación de las comunidades locales y de la sociedad en su conjunto no sólo en la fase de planificación sino en la toma de decisiones y en la aplicación del plan. Para ello deben fomentarse **acuerdos voluntarios** con los actores territoriales que concreten sus compromisos en la gestión y las contrapartidas, si proceden, que tendrán por dichos compromisos.

CUANDO ESTAS CONTRAPARTIDAS SUPONGAN COMPENSACIONES ECONÓMICAS, LA ACCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE SUBSIDIOS DEBERÍA GARANTIZAR QUE:

- ↪ Cualquier subsidio público genere bienes públicos, bien sean de carácter social o ambiental.
- ↪ Ningún subsidio público afecte a bienes públicos, como es el caso de los ambientales.
- ↪ Los subsidios públicos no generen desigualdades sociales.

Para que esto sea posible, es preciso en marcha un novedoso instrumento que permitía no sólo mejorar los mecanismos de gestión concertada, sino la rentabilidad ambiental y social de los subsidios públicos: los Contratos Territoriales de Explotaciones.

Se ha analizado la posible implantación de este tipo de contratos como instrumento de gestión concertada de los planes para áreas protegidas donde la actividad humana sea consustancial al mantenimiento de valores naturales y esta es la propuesta:

LOS OBJETIVOS DE DICHS CONTRATOS SON:

- ↪ Mejorar la rentabilidad de las explotaciones
- ↪ Atender a la demanda de mayor calidad en los productos primarios
- ↪ Disminuir los impactos de la agricultura y silvicultura en el medio ambiente y apoyar a los sistemas extensivos de explotación, reduciendo los subsidios públicos a actividades agrarias con impacto negativo en el medio ambiente e implantando la eco-condicionalidad en la percepción de subsidios públicos
- ↪ Favorecer un reparto más equilibrado de los subsidios públicos en los sectores agrario y forestal.

Los contratos se basan en la aceptación de la multifuncionalidad de la agricultura y de la silvicultura, tanto en lo referido a la producción de alimentos, de madera y de otros productos secundarios, como a la protección y gestión de los bienes sociales y ambientales (equilibrio territorial, empleo, diversidad biológica, paisaje, etc.).

Se plantean como un instrumento para poner en marcha los Planes de Desarrollo Rural de manera que se garantice el pago a los productores por sus servicios ambientales a la sociedad. Son por tanto un contrato entre los productores y la sociedad, y un instrumento para la ordenación de la actuación sobre el territorio derivada de las políticas sectoriales.

Los contratos precisan de la movilización de un gran número de actores, del desarrollo de dispositivos de concertación, del compromiso entre intereses colectivos e individuales, y de la coordinación de todos los organismos competentes de la Administración Pública.

Son voluntarios e individuales. E incluyen medidas para mejorar la productividad, aumentar el empleo y apoyar la producción de bienes ambientales no remunerados por el mercado. Sin embargo, en el caso de explotaciones que soliciten y reciban algún subsidio público, se propone que el contrato sea obligatorio y se incluya en la solicitud de la ayuda pública. Se convertiría así en un mecanismo para el establecimiento de contraprestaciones de carácter ambiental por la percepción de ayudas públicas.

El sistema de contratos permite igualmente aplicar factores de ponderación o bonificaciones complementarias a las ayudas por hectárea de manera que se favorezca a las pequeñas y medianas explotaciones, a aquellas con mayor desviación negativa respecto a la renta media agraria, a las que generen más empleos o a las que mayor compromiso adquieran con medidas beneficiosas para el medio ambiente.

Desde el punto de vista ambiental, las medidas subvencionables tienen que ir más allá de los códigos de buenas prácticas, que habrá que definir en el caso de la actividad forestal y mejorar sensible-

LOS CONTRATOS PRECISAN DE LA MOVILIZACIÓN DE UN GRAN NÚMERO DE ACTORES Y DEL COMPROMISO ENTRE INTERESES COLECTIVOS E INDIVIDUALES

mente en el caso de la agraria.

Los contratos buscan la sostenibilidad y coherencia global de la explotación por lo que se formalizarán en toda su superficie y no en una parte marginal de la misma. Esto viene al caso porque muchas explotaciones agrarias tienen parte de su terreno en regadío y parte en secano. No tiene sentido y resulta ecómicamente inviable mantener generosas subvenciones a la intensificación en una parte de la explotación, sin contraprestación alguna y establecer en la superficie de secano de las mismas explotaciones nuevas ayudas a la extensificación. Para ello sería necesario incrementar las ayudas a los productores marginales cuya actividad tiene una incidencia positiva en el medio natural y redistribuir los actuales recursos agrarios entre el conjunto de los productores de manera equilibrada.

Si bien los contratos tienen carácter individual, en los Planes de Gestión facilitará su aplicación, sobre todo en las primeras fases, la agrupación de las explotaciones en unidades homogéneas de gestión. Pueden plantearse ayudas financieras o fiscales para la formación de cooperativas, ventas o arrendamientos de modo análogo a como se plantea en la ley de mejora de infraestructuras agrarias cuando se persigue la consecución de unidades básicas de explotación con fines productivos. El trabajo en agrupaciones permite optimizar recursos de la administración, favorece una percepción global de los problemas territoriales y la implantación, mediante concertación, de sistemas de explotación coherentes en áreas homogéneas al facilitar el trabajo con mediadores, agentes económicos y sociales.

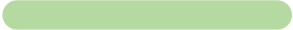
El contrato debe partir de un diagnóstico de las potencialidades de la explotación respecto a objetivos relativos a beneficios financieros y creación de empleo por un lado, y objetivos de conservación por otro. Por ello el contrato incluirá obligatoriamente un inventario de los valores naturales de la explotación, donde se establezcan los mínimos ambientales que deben conservarse en cada explotación a lo largo del tiempo. Este diagnóstico debe realizarse con apoyo técnico por parte de la administración de manera que los tres componentes, económico, social y ambiental, se formulen simultáneamente.

Desde el punto de vista administrativo permitirán almacenar en una única base de datos toda la información referente a las características técnicas, orientaciones y ayudas recibidas por cada explotación, siendo incluso posible unificar todas las solicitudes de ayudas en una única convocatoria. Resulta especialmente interesante poder conocer de forma rápida el total de los subsidios públicos recibidos por cada explotación y los compromisos ambientales y sociales adquiridos por el productor. Además se facilita la asistencia técnica al productor.

En definitiva, el contrato, a partir del análisis de potencialidades de la explotación debe “sugerir” al propietario las posibilidades de mejora de rentabilidad de la explotación e indicar a la administración las subvenciones públicas que serían justas y coherentes con los servicios sociales y ambientales que suministra la actividad agraria concreta. Así por ejemplo, se indicarían los subsidios públicos para la mejora de la productividad o de las infraestructuras productoras a los que ha tenido acceso una explotación y la cuantía de los mismos, así como las contrapartidas que le serían exigibles por esa inversión pública, en forma de porcentaje de la ayuda solicitada que debe ser invertido en medidas ambientales. Para ello, cada plan ofrece el “menú” de actuaciones agroambientales o forestales que pueden ser de aplicación en cada parcela en función de los objetivos de conservación del área donde se inscribe cada explotación. De esta manera, sería posible acogerse al programa de “Reforestación de Tierras Agrarias” en una explotación de una comarca agraria donde el objetivo ambiental fuera la recuperación de masas arboladas autóctonas, y no ser de aplicación en otra explotación de la misma comarca agraria donde el objetivo fuera la conservación de avifauna esteparia. En consecuencia, a través de los contratos se mejora la adecuación de los modelos de aprovechamiento de cada explotación a la diversidad de situaciones y problemática ambiental del territorio atendiendo a la variabilidad local.

En resumen, los contratos permiten establecer un equilibrio entre los subsidios públicos a los que una explotación agraria puede acceder sobre la base de objetivos de productividad (por ejemplo ayudas a la superficie o primas por UGM) y aquellos que percibe sobre la base de objetivos de conservación (ayudas a áreas desfavorecidas, agroambientales, etc.). Así podrá hacerse efectivo el trasvase de fondos públicos de la PAC al Desarrollo Rural, que en estos momentos mantiene un inquietante desequilibrio.

Los contratos, que en definitiva no son sino una forma más justa y sostenible de aplicar y distribuir las ayudas agrarias y forestales comunitarias, incluyendo factores ambientales y sociales en las mismas, tendrán una vigencia de cinco años, como viene ocurriendo actualmente, existiendo controles que comprueben la aplicación de los compromisos. La vulneración de estos compromisos o la afectación a un elemento de valor ambiental podría llegar a suponer la retirada de todo el paquete de subvenciones públicas, no sólo de la correspondiente a la actuación no respetada, aplicando no obstante el principio de proporcionalidad que rige la acción de la U.E.



LOS CONTRATOS SON UNA FORMA MÁS JUSTA Y SOSTENIBLE DE DISTRIBUIR LAS AYUDAS PÚBLICAS, INCLUYENDO FACTORES AMBIENTALES Y SOCIALES



Paisaje de campiña. (AZZARI)

APLICACIÓN DE CONTRATOS AGRARIOS Y FORESTALES EN NAVARRA

El Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra ha apostado por los **Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones (CASE)** como uno de los instrumentos básicos de gestión concertada en los espacios pertenecientes a su sistema regional de áreas protegidas.

La eficacia de los contratos depende de que se tengan en consideración todas las medidas subvencionables y que puedan aplicarse en todo el territorio y en toda la superficie de una explotación. Además requieren del desarrollo de códigos de buenas prácticas para los sectores subvencionados y de medidas complementarias de carácter ambiental definidas de manera horizontal para todo el territorio y de manera específica para cada una de las áreas protegidas. En este último caso, éstas vendrán definidas por los planes de gestión que se han comenzado a elaborar. Todo ello supone la participación en el modelo de todos los departamentos competentes de la administración regional.

Estas condiciones no se dan en este momento. Sin embargo el Departamento de Medio Ambiente, ante la urgencia de comenzar la aplicación de planes de gestión, ha iniciado la implantación progresiva de los contratos, comenzando por unas áreas piloto y aplicándolos a las medidas y subvenciones que en este momento son de su competencia. Se espera así que los beneficios obtenidos por el sistema animen a otros departamentos y a los actores sociales a incorporarse progresivamente al modelo.

LAS DECISIONES ADOPTADAS PARA ESTA PRIMERA FASE SON:

- ↪ Dar prioridad en las subvenciones dependientes del Departamento de Medio Ambiente a las áreas incluidas en la Red de Espacios Naturales en el caso de que las solicitudes superen los límites presupuestarios .
- ↪ Establecer diferenciales positivos en la cuantía de las ayudas para estas áreas en cuantas medidas sea posible.
- ↪ Condicionar la percepción de ayudas a la aplicación de medidas activas de conservación.
- ↪ Modular las contraprestaciones ambientales de los particulares por las ayudas públicas que reciben en función de su aportación a la Red de Espacios Naturales.
- ↪ Adecuar progresivamente los procedimientos administrativos establecidos por las ordenes forales de subvenciones al modelo propuesto.

Modelo de aplicación de Contratos en Áreas Esteparias

La medida 6 del Plan de Desarrollo Rural de Navarra, relativa a los métodos de producción agraria compatibles con la conservación del medio natural en explotaciones extensivas de secano depende del Departamento de Medio Ambiente. En la revisión intermedia se ha propuesto a la Comisión una modificación que establece tres contratos tipo para estas áreas. Estos contratos establecen desde el primero hasta el tercero un gradiente cada vez mayor de compromiso ambiental del agricultor. Son aplicables al conjunto de la explotación incluida en el ámbito de aplicación de la ayuda y permiten regular el porcentaje de la explotación que se acoge a cada medida atendiendo a criterios ambientales y tratando de preservar el patrón de distribución en mosaico típico de estos sistemas extensivos.

El régimen de ayudas se aplica a las explotaciones incluidas en la Red de Espacios Naturales u otras áreas de interés medioambiental.

Ayudas a la silvicultura

Las nuevas Ordenes Forales de ayuda a particulares y entidades locales no establecen contratos según lo expuesto, pero incorporan en una primera fase algunas de las características de los mismos. Definen tres categorías para los solicitantes:

- ↪ Explotaciones que aportan al menos 10 hectáreas a la Red de Espacios Naturales
- ↪ Montes de Utilidad Pública
- ↪ Resto de solicitantes

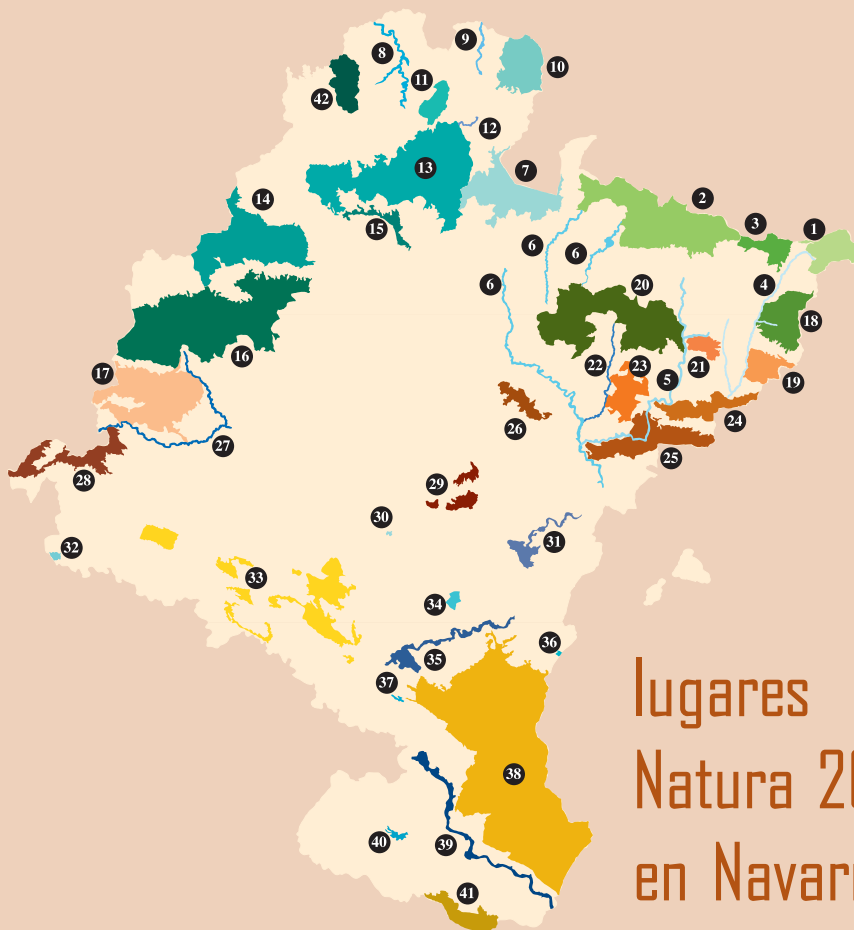
La cuantía del paquete de ayudas que se destina a cada una de estas categorías es variable, siendo mucho mayor el primero de ellos. Por tanto, las explotaciones que están en la red de espacios tienen más oportunidades de acceder a las ayudas.

El solicitante debe incluir en su solicitud de ayuda las medidas ambientales que se compromete a realizar por un valor que puede alcanzar el 20 % de la ayuda solicitada. Estas medidas se seleccionan de entre las propuestas en los planes de gestión.

Por último, mientras que en el caso de las explotaciones que están dentro de la red, las medidas ambientales son financiadas totalmente por la Administración, el resto de los productores debe cofinanciar aquellas que se ha comprometido a ejecutar. Se establece así la contraprestación por las ayudas percibidas.

BIBLIOGRAFÍA

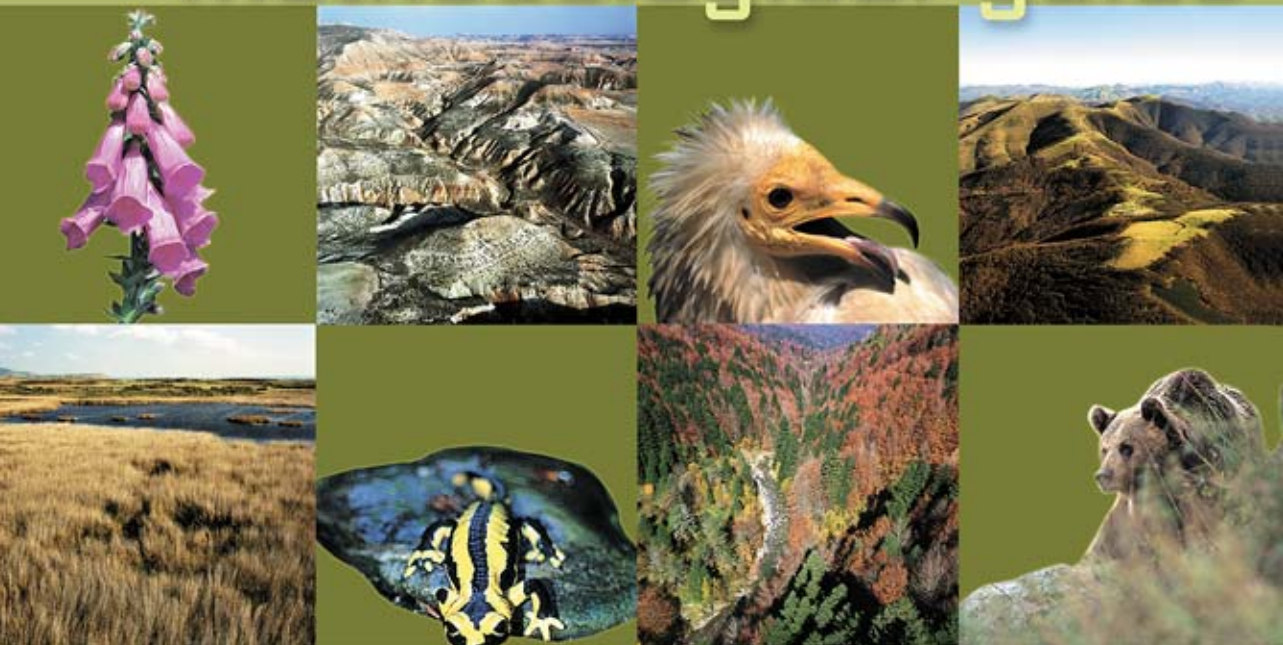
- ↪ Cómo elaborar un proyecto LIFE- Guía explicativa. Comisión Europea, 1998
- ↪ Estrategia Navarra para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica. Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Gobierno de Navarra. 1999
- ↪ “Grazing Management Planning for Upland Natura 2000 Sites. A practical Manual”. The National Trust for Scotland, 1998.
- ↪ “Guía Europea para la planificación de las Agendas Locales 21”. ICLEI. Editorial Bakeaz.
- ↪ “Guía Europea para la preparación de Planes de Gestión de Espacios Naturales”. Grupo de trabajo EUROSITE, 1998
- ↪ “Guide méthodologique des documents d’objectifs Natura 2000”. Ministère de L’aménagement du Territoire et de L’environnement. 1998
- ↪ “Guide pratique du contrat territorial d’exploitation”. Ministère de L’Agriculture et de la Pêche, 2000.
- ↪ “Manual “Gestión del Ciclo del Proyecto”. Comisión Europea. Unidad de Evaluación. Marzo, 2001
- ↪ “Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español”. EUROPARC-España. Fundación Fernando González Bernáldez, 2002



lugares Natura 2000 en Navarra

- | | | |
|---|--|--|
| 1. LARRA-AZTAPARRETA | 16. SIERRA DE URBASA-ANDÍA | 29. MONTES DE LA VALDORBA |
| 2. RONCESVALLES-SELVA DE IRATI | 17. SIERRA DE LÓQUIZ | 30. LAGUNA DEL JUNCAL |
| 3. LARRONDO-LAKARTXELA | 18. SIERRA DE ARRIGORRIETA Y PEÑA EZKAURRE | 31. TRAMO MEDIO DEL RÍO ARAGÓN |
| 4. RÍOS ESKA Y BINÉS | 19. SIERRA DE SAN MIGUEL | 32. EMBALSE DE LAS CAÑAS |
| 5. RÍO SALAZAR | 20. SIERRA DE ARTXUGA, ZARIKIETA Y MONTES DE ARETA | 33. YESOS DE LA RIBERA ESTELLESA |
| 6. SISTEMA FLUVIAL DE LOS RÍOS IRATI, URROBI Y ERRO | 21. ARABARKO | 34. LAGUNA DE PITILLAS |
| 7. MONTE ALDUIDE | 22. RÍO ARETA | 35. TRAMOS BAJOS DEL ARAGÓN Y DEL ARGA |
| 8. RÍO BIDASOA | 23. SIERRA DE UGARRA | 36. ESTANCA DE LOS DOS REINOS |
| 9. REGATA DE ORABIDEA | 24. SIERRA DE ILLÓN Y FOZ DE BURGUI | 37. BADINA ESCUDERA |
| 10. ARITZAKUN-URRITZATE | 25. SIERRA DE LEIRE-FOZ DE ARBAYÚN | 38. BARDENAS REALES |
| 11. SEÑORÍO DE BÉRTIZ | 26. PEÑA IZAGA | 39. RÍO EBRO |
| 12. DESEMBOCADURA DEL ARROYO DE ARTESIAGA | 27. RÍOS EGA-UREDERRA | 40. Balsa del Pulguer |
| 13. BELATE | 28. SIERRA DE CODÉS | 41. PEÑADIL, MONTECILLO Y MONTERREY |
| 14. SIERRA DE ARALAR | | 42. ARIKUTZA |

methodological guide



for the elaboration of management Plans of the Natura 2000 sites in Navarra



GESTIÓN AMBIENTAL
VIVEROS Y REPOBLACIONES
DE NAVARRA S.A.



THANKS TO

Marga Múgica, Salvador Grau and Paca Baraza, whose suggestions and opinions are always highly welcome

EDITED BY: GESTIÓN AMBIENTAL,
VIVEROS Y REPOBLACIONES DE NAVARRA

WITH THE SUPPORT: DEPARTMENT OF
ENVIRONMENT, TERRITORY DEVELOPMENT AND
HOUSING GOVERNMENT OF NAVARRA

AUTHOR: SANTIAGO GARCÍA
FERNÁNDEZ-VELILLA

COLLABORATORS: Biodiversity Conservation
Technical Team, Gestión Ambiental Viveros y
Re poblaciones de Navarra

LEGAL DEPOSIT: 1477/2003

PRINTED BY: ONA INDUSTRIAL GRÁFICA S.L.

DESIGN: EGN COMUNICACIÓN

PHOTOGRAPHS: AZZARI, DAVID CAMPION,
CARLOS ASTRÁIN, ARITZ ZALDUA, J.A. MARTÍNEZ
ARCHIVES OF GOVERNMENT OF NAVARRA AND ARCHIVES
OF DIARIO DE NAVARRA

*Red
Natura
2000*



FOR THE ELABORATION OF MANAGEMENT PLANS OF THE NATURA 2000 SITES IN NAVARRA

METHODOLOGICAL GUIDE

COLLABORATORS



D. JESÚS JAVIER MARCOTEGUI ROS

COUNCILLOR FOR THE ENVIRONMENT, TERRITORIAL MANAGEMENT
AND HOUSING DEPARTMENT OF THE GOVERNMENT OF NAVARRA



Managing the natural heritage

The “Methodological guide to preparing Plans of Management for Natura 2000 natural spaces in Navarra contributes to the materialisation of article 6 of the EEC Directive 92/43. The plans of management are designed to encourage biodiversity, maintaining or restoring the habitats and species in a “favourable state of conservation” in the Natural Areas in the Natura 2000 Network, and together with merely ecological criteria, internalising the economic, social, cultural and territorial criteria in order to obtain sustainable development.

Due to the strategic geographical position (convergence of three large bioregions: Alpine, Atlantic and Mediterranean), Navarra is a paradise for biodiversity. On a surface that represents only 0.35% of the 15 states of the EU, there are 236 species of birds (47% of the EU), 75 species of mammals (50% of the EU) and 52 Habitats of Interest for the Community (23% of the EU).

With these percentages it is easy to understand that biodiversity is one of the main distinguishing characteristics of the Autonomous Region. Their management is undertaken through the « Strategy of Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity » and its consequent Plan of Action. These documents have been published by UNESCO as an example of efficient policy for the conservation of Nature.

It is precisely the multi-regional character of the natural heritage of Navarra which has encouraged us to publish this guide. We believe that our experience in not only a local practise but constitutes a rich source of knowledge for all those member states that have Places of Interest for the Community in any of these three large bioregions.



The Natura 2000 Network emerges from the growing awareness of citizens who demand the conservation of natural systems as the basis for the good health of the biosphere. It is, without doubt, the most important initiative in European history for the conservation of habitats and species.

The Habitats Directive establishes that the Natura 2000 Network must be a network of natural European spaces for the conservation of natural habitats and species together with the areas declared in the Directive on Birdlife. In short, with the application of these two legal standards it is hoped to undertake territorial management based on establishing a coherent network of protected nature areas.

The intention, with this model of management, is not to undertake a mere cataloguing of areas considered valuable from the point of view of nature in order to build up walls and barriers around them and develop a model of management separate from human activities. The conservation of habitats and species calls for an integral management of the territory which contemplates human beings and their activities as another factor that has a bearing on the natural system, and being aware that these do not always affect conservation negatively.

The only strategy possible is to contemplate the territory as a whole and carry out an integral management of this whole; assess the suitability of activities in terms of the level of protection the located areas require; and apply preventive, corrective and compensatory measures in view of the possible environmental impacts which need to be foreseen for each of the spaces with the aim of ensuring the maintenance of its function for the conservation of these spaces.

The Declaration of Teide « Natura 2000: All together for Nature » signed in May 2002, states the intentions of the European Commission on the 10th anniversary of the Directive and acknowledges that the success of Natura 2000 requires the support of European citizens, especially the local population and landowners, as well as their participation in decisions on setting up conservation measures and the management of the spaces involved. However, local agents, both public and private, to date have practically not been taken into consideration in spite of the fact that the last word on management and the effectiveness of the measures applied falls on them, in spite of being acknowledged as the key element in the application of any conservation strategy of biodiversity.

For WWF/Adena the correct application of the Habitats Directive and the development of the Natura Network is a priority task to which we have concentrated our efforts for the establishment of a coherent network, gathering and spreading a lot of diverse scientific information and promoting communication between scientists and administrations; communicating to citizens the interest and need for the Network; and applying management models on the spot in eminently agricultural, livestock and coastal areas, seeking the support and comprehension of inhabitants, administrations and the integration of the conservation of biodiversity on economic activities.

With the development of Natura 2000 Network and the application of working documents such as the one herein presented, we are closer to making desirable sustainable development a reality. Taking advantage of this opportunity, perhaps the last, involves new models of conservation of nature, integrating other economic and social sectors and policies in the protection of the natural environment and conserving many nature areas of indubitable environmental value which are at the present time under serious threat.



SEO/BirdLife is a non-profit making association dedicated to the conservation of wild birdlife and their habitats. One of our objectives is the appropriate protection and management of the most important nature areas for birds. In this sense, the creation and appropriate management of Natura 2000 Network (of which the Special Protection Zones for Birdlife -ZEPA- form a part) are fundamental in ensuring the conservation of birdlife in Spain.

SEO/BirdLife has concentrated intensely on encouraging the designation, such as ZEPA, of those areas that house important populations of birds. Furthermore, since 1999 we have been carrying out an expansive campaign of disseminating information denominated "ZEPA: benefits for birds and people". We have detected that one of the greatest weaknesses in this process is the lack of information on the places included in the Natura 2000 Network, their management needs and their positive repercussions on rural development.

In relation to the management of the Natura 2000 Network, we believe it cannot be achieved unless it is taken on as a firm policy commitment. This challenge is tackled, innovatively, in the present "Methodological guide for the preparation of plans of management of Natura 2000 nature areas in Navarra". This document presents a very logical rapprochement to the conservation of nature. It stems from a territorial system of protected areas (with a Master Plan), and then goes down in scale through development plans for ecological regions and, finally, foresees management plans for specific species; which seems very coherent. We agree that the political attitude that considers that whatever is excluded from the protected spaces "is of no value" is the worst attitude that could be adopted.

In addition, this guide gives much importance to the participation of the society, greatly facilitating the process of designating protected areas. Unfortunately, many initiatives of territorial protection all too often fail drastically precisely because they do not involve all the sectors from the initial stages of planning.

SEO/BirdLife views the publication of this type of reference document as important and we trust that this "Methodological Guide for the preparation of plans of management of Natura 2000 nature areas in Navarra" is adopted as a firm policy commitment by the Government of Navarra and becomes a practical reference for other Autonomous Communities.

INDEX

► CHAPTER 1: GENERAL CHARACTERISTICS	9
1. INTRODUCTION	10
2. REGIONAL SYSTEMS OF PROTECTED NATURE AREAS	12
3. CURRENT PLANNING TOOLS	15
4. PLANNING A SYSTEM OF PROTECTED NATURE AREAS	17
5. CHARACTERISTICS OF THE MANAGEMENT PLANS AND CRITERIA FOR THEIR ELABORATION	24
► CHAPTER 2: METHODOLOGY	32
DOCUMENT 1: ECOLOGICAL AND SOCIO-ECONOMIC ANALYSIS	33
1. GENERAL INFORMATION	34
1.1. Location and demarcation	34
1.2. Distribution of land ownership	34
1.3. Legal status	34
1.4. Structure and organisational administration	34
1.5. Other sectorial plans affect management	34
2. ECOLOGICAL ANALYSIS	34
2.1. Biological characteristics	34
2.2. Physical and abiotic characteristics	35
2.3. Ecological processes	35
2.4. Landscape	35
2.5. Key elements for management of the area	36
2.6. State of conservation of the key elements	37
3. SOCIO-ECONOMIC ANALYSIS	39
3.1. Socio-economic characterisation	39
3.2. Characterization and dimension of productive sectors	39
3.3. Relation of dependency between the economic activity and the natural resources	40
3.4. Identification of public subsidies with an impact of the natural environment	40
3.5. Analysis of activities and impacts	42
3.6. Analysis of interested parties	44
3.7. Demarcation of the area of socio-economic influence	50
4. ADDITIONAL INFORMATION	50
5. PRELIMINARY ASSESSMENT OF THE AREA	50
5.1. Assessment criteria	51
5.2. Evaluation matrix	54
DOCUMENT 2: DOCUMENTS OF OBJECTIVES	57
1. CHALLENGES AND FINAL AIMS	57
2. CONSTRAINING FACTORS	58
3. OPERATIVE OBJECTIVES OR RESULTS OF THE PLAN	62
3.1. Operative objectives	63
3.2. Objectively verifiable follow-up indicators (ovi)	63

3.3. Sources of verification .....	.64
3.4. Management strategies .....	.65
4. ADVANCE ON MEASURES, GUIDELINES AND NORMS .....	.66
5. PLANNING MATRIX .....	.66
DOCUMENT 3: DOCUMENT OF MEASURES .....	.70
1. PROGRAMMES OF ACTION .....	.70
2. PROJECTS AND ACTIONS .....	.71
3. PARTIAL OR SECTORIAL PLANS .....	.72
4. ANNUAL PLAN .....	.73
5. CALENDAR OF ACTIONS .....	.74
DOCUMENT 4: DOCUMENT OF COST AND BENEFIT ANALYSIS .....	.75
1. COST OF CONSERVATION .....	.76
2. MINIMUM COMPENSATION PAYMENT .....	.78
3. OPPORTUNITY COST .....	.81
4. BENEFITS .....	.82
DOCUMENT 5: DOCUMENT OF FOLLOW UP AND RESULTS EVALUATION OF RESULTS .....	.83
1. FOLLOW UP PROGRAMME .....	.84
2. ANALYSIS OF RESULTS .....	.85
3. REPORT ON RESULTS .....	.85
► CHAPTER 3: EVALUATION OF THE PLAN .....	.90
1. STRUCTURE OF THE PLAN .....	.91
2. MANAGEMENT TEAM .....	.92
3. INSTITUTIONAL COORDINATION .....	.92
4. SOCIO-CULTURAL ASPECTS, PARTICIPATION AND APPROVED MANAGEMENT .....	.93
5. SOCIAL SUPPORT .....	.93
6. FINANCE .....	.93
► CHAPTER 4: PROCESS OF DRAWING-UP MANAGEMENT PLANS .....	.94
1. PARTICIPATORY DIAGNOSIS .....	.95
2. STAGES FOR DRAWING UP PLANS .....	.100
2.1. start of the plan .....	.100
2.2. writing up the progress on the management plans .....	.100
2.3. discussion of the plan progress .....	.101
2.4. writing up the plan .....	.104
2.5. Procedure and approval of the plan .....	.104
3. PLAN DEVELOPMENT .....	.105
BIBLIOGRAPHY .....	.111

chapter 1

general characteristics



1. INTRODUCTION

The 92/43/CEE Directive, relating to conservation of natural habitats and wild flora and fauna, establishes, in article 6, the need to establish measures regarding regulations, administration and contracts which respond to the ecological requirements of the habitat and species types in its annexes I and II present in the Natura 2000 Locations¹.

In this way, it establishes that appropriate measures should be adopted in order to avoid the deterioration of the habitats and species, which have brought about a location's designation. Although the norm does not oblige the production of management plans for the Natura 2000 locations, they are widely regarded as the best way to coherently give structure to the active conservation measures which must be taken on for the different habitats and species, which are considered conservation objectives in a natural space. These plans will, furthermore, permit specific prevention measures to be established which are necessary in each case, without undervaluing the specific environmental repercussion valuation mechanisms which must be observed according to sections 3 and 4 of the aforementioned article 6.

The Government of Navarra has taken this on board and has promoted the production of management plans for "typical nature areas", which house the most representative natural habitats and species in Navarra. The production of these plans springs from dissatisfaction with plans which were usually produced for protected nature areas. From this starting point and using a basic rough outline, the guide which is being proposed now has been put together by means of successive approximations. This guide is therefore fruit of collective work from the team of technicians working for the Bio-diversity Conservation Unit of the Public Environmental, Aqua-cultural and Re-population Administration Society of Navarra.

Worth particular mention is the importance which the LIFE projects, developed in Navarra since 1993, have had in defining this proposal. The experience accumulated, the analysis of successes and failures in the management of these projects are in the basis of many of the ideas contained in the proposal herein presented.

Protected nature areas must not be isolated spatial elements but structural components of a system of interconnected spaces. In this sense, the management plans of each space are the third level of realisation of an unfolding planning system. In order to situate management plans in their corresponding

1. The 92/43/CEE Habitats Directive defines a "location" as a geographically defined area with a clearly marked out surface area. It defines a "location of community importance" as a location which, within the bio-geographic area to which it belongs, contributes notably to the maintenance or re-establishment of a type of natural habitat cited in annex I or a species of those listed in annex II in a good state of conservation and which can, in this way, contribute to the coherence of Natura 2000, or to the maintenance of the biological diversity in the bio-geographical region with which it deals.


position within the fabric of the conservation spatial structure, this guide briefly describes what is meant by a “protected nature areas system” and the different levels of planning proposed. With regard to the management plans, the guide describes their characteristics, establishes their contents, defines their production methodology and proposes mechanisms to make public participation in their production easier.

The proposed methodology may seem to be excessively complex. In some ways, this appearance is a result of having endeavoured to respond to all the situations, which can appear when producing a plan. However, in most cases, the plans will be very simple documents.

The difficulty does not lie so much in “planning the management” as in “managing the plan”. The proposed plan model undoubtedly requires an increase in management capacity, which the environmental administrations currently have at their disposition. In a seminar on Natura 2000 organised recently by EUROPARC-Spain, an interesting discussion arose concerning planning and management capacity. It is assumed that proposing a management methodology, which goes beyond the management capacity, can only generate frustration among the administrators. It is true that management objectives grow faster than the capacity to manage them. But this should not lead us to the conclusion that the proposed plans are not realistic but that it is not particularly realistic to manage to slow down the recognised tendency of decline and loss of biological diversity with the resources which are currently available

Therefore in order to make the administration of the plan possible, the environmental administration must not only equip itself with more resources, but also be capable of looking for new allies for conservation beyond the conservationist sectors, such as between other administration departments. In short, it is necessary to increase the management capacity by designing new mechanisms of officially approved management, understood to be based on the attainment of agreements and the signing of voluntary agreements and contracts.

But this calls for another guide and more than a few more problems.



PROTECTED NATURE AREAS MUST NOT BE ISOLATED SPATIAL ELEMENTS BUT STRUCTURAL COMPONENTS OF A SYSTEM OF INTERCONNECTED SPACES

2. REGIONAL SYSTEMS OF PROTECTED NATURE AREAS

The Strategy for Conservation and Sustainable Use of Navarra's Biological Diversity recognises the importance of protected nature areas² for in situ conservation and defines a Conservation Plan for Ecosystems and Natural Habitats. This strategy is to be developed in three Action Programmes whose ultimate objective is to establish a Regional System of protected nature areas defined as:

An interconnected collection of nature and semi-nature areas, which maintain interwoven ecological relationships and are registered in a territorial matrix technologically transformed by agricultural and forestry activities, urban centres, infrastructures, and other elements resulting from human activities.³

The basic characteristics which a System of Protected Nature Areas should have are⁴:

REPRESENTATION

That it contains samples of all the natural habitats and all the species of wild flora and fauna present in a Region.

EQUILIBRIUM

That the habitats and species populations are kept in check in a balanced way, without overpopulating some and under-populating others.

COMPLEMENTARY ASPECTS

That each nature area contributes something significant and different to the group

CONSISTENCY

That it contains sufficient surface area of natural habitats and populations of wild flora and fauna so that in the face of a disturbance causing the disappearance of a habitat in an area or the local extinction of a species, the system can respond and natural recuperation of lost components is possible.

CONNECTIVITY

That the spaces which make up the system are functionally interconnected in such a way that the

2. "Protected area" is defined as an area of land and/or sea especially devoted to protection and maintenance of biological diversity and the related cultural resources, and managed by legal or other efficient means (UICN). In Spain it is more frequent to speak of "protected nature areas", although the use of the term is usually restricted to those areas declared by virtue of law 4/89 and equivalent norms in Autonomous Communities. In this way, it must be noted that this present document interprets that those Areas of Autonomous Community Importance, being included in the protection scheme established in the Habitats Directive, to be protected nature areas even though they have not been declared as such under National or Autonomous norms.

3. Adapted from Bennett, A.F., 1991: What types of organism will use the corridors?. In SAUNDERS & HOBBS Ed. Nature Conservation 2: the role of corridors, pp. 407-408.

4. National System Planning for Protected Areas. Adrian G. et al I.U.C.N., 1998.

movement of individuals, re-colonisation processes, gene flow and other ecological processes would be possible.

EXTERNAL COHERENCE

That the protected nature areas are not detrimentally affected by human activities which are carried out in the territorial matrix to which they belong, acting moreover as disseminating elements of biodiversity and as spaces which are critical for the health and longevity of the general ecological equilibrium of the territory.

EFFICIENCY

That it satisfies the objectives relevant to systems of protected areas with the least opportunity cost possible, which means, committing the least surface area possible⁵.

EQUALITY

That the protected nature areas are distributed in a balanced manner throughout the territory, distributing their environmental, social and economic costs and benefits in an equally balanced way. Only a system with these characteristics is capable of guaranteeing a healthy and lasting natural structure, and likewise, the integrity of ecosystems on a regional scale.

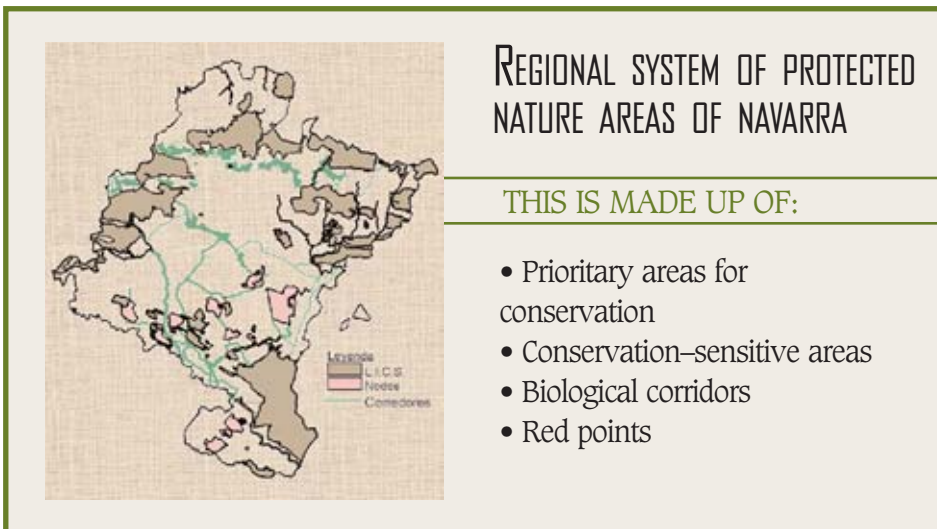
A HEALTHY AND LASTING ECOLOGICAL SYSTEM IS DEFINED AS:

- ↪ Stable, structured wild populations, formed by healthy individuals belonging to all levels of the trophic pyramid.
- ↪ High index of indigenous bio-diversity.
- ↪ Levels of biological productivity above the replacement index.
- ↪ Pollutant loads below the assimilation level.
- ↪ Having its own capacity to respond and recuperate in the face of a disturbance.
- ↪ Capacity of auto-regulation or minimum necessities of external maintenance.

Arbayún canyon (AZZARI)

The declaration of isolated and independent Protected Areas, as has been the custom, without a regional plan of action does not make sense, as they do not guarantee the aforementioned characteristics nor the unified and co-ordinated management of the System of Protected Nature Areas.

Lamentably, the work of setting up Natura 2000 is not helping to structure regional and transnational systems of protected nature areas. Even though some characteristics which conservation systems must comply with, have been taken into account, such as representation and consistency, article 10 of the Habitats Directive, which tackles internal connectivity and network coherence, has not been sufficiently developed. Furthermore, it is worrying to see how the idea of applying criteria of sustainability and conservation in Natura 2000 spreads while leaving the rest of the territory to its own fate. Thus it is forgotten that protected nature areas depend on the activities carried out in the matrix surrounding them and that sustainability is an unavoidable objective in the whole territory.



The natural structure of a territory is only sustainable if it is equipped with efficient mechanisms of diffuse protection and specific areas are selected which are prioritised as conservation objectives. These areas must be surrounded by cushion zones which minimise the negative impact of human activity. Furthermore, the areas must be connected by ecological corridors, which allow the movement of fauna, the propagation of vegetation and the integrity of the ecological processes.

5. Which does not contradict the fact that, once other basic necessities have been resolved and desired standards of social well-being achieved, the widest system of protected areas possible can be aspired to.

3. CURRENT PLANNING TOOLS

The specific tools established by the Spanish State for planning nature areas are the Natural Resources Development Plans (NRDP) and the Use and Management Master Plans (UMMP). Some autonomous communities have established other types of plans.

The Use and Management Master Plans for nature areas were incorporated into our legal system by the Law on the Legal Regime of Doñana National Park (1978). The Law 4/89 of Conservation of Nature areas and Wild Flora and Fauna, established Natural Resources Development Plans (NRDP) as an integrated innovating planning tool, following a model initiated by territorial development policies. However, a decade later, it must be soundly affirmed that the NRDP have not achieved the objectives for which they were created.

Neither the NRDP nor the UMMP have been used to their full potential. Even more, their lack of definition and the way in which they have been applied have made them barely useful tools at all.

Some of the deficiencies, which can be attributed to them, are:

↳ The **LACK OF CONTENT DEFINITION** for NRDP and UMMP and duplication in their fields of application, have created cases where they both overlap, with the scope of each tool not being clear. Frequently the NRDP have been used not as an organisational tool, but as a management tool.

↳ They **INCLUDE PREVENTATIVE REGIMES, WHICH ARE RIGID AND NOT VERY DYNAMIC**, based on the perception of prohibited, permissible or permitted activities, instead of developing an “ad hoc” mechanism of analysis. They can be useful as a passive protection model but they turn out to be demonstrably insufficient in an active conservation framework.

↳ They are tedious and excessively literary documents which compile previously known information in **EXTENSIVE DOCUMENTS WHICH ARE NOT PARTICULARLY ACCESSIBLE TO THE PUBLIC**, do not really contribute any new relevant information and offer inappropriate interpretations of existing information.

↳ **THEY DO NOT CLEARLY IDENTIFY THE NATURAL VALUES** which are being managed or their current state of conservation.

↳ They describe the expected management results **AMBIGUOUSLY**, if at all.

↳ **THEY DO NOT INCLUDE SUCCESS INDICATORS** that permit an evaluation of the state of the elements to be conserved and the execution of the plan.

↳ Frequently, **TRANSFER EXPERIENCES OF SITUATIONS WHICH DO NOT CORRESPOND** to similar situations or to local peculiarities are applied.

↳ NRDP have habitually limited themselves to the area which they plan to designate. Consequently, **THEY HAVE BEEN UNDERUSED AS A TOOL FOR INTEGRAL DEVELOPMENT OF TERRITORY**, capable of managing activities situated outside nature areas which exert a clearly detrimental effect within them, and of giving internal coherence to the system of nature areas taking into account the existing or necessary connectivity between spaces.

↳ **PLANNING INVESTMENT AIMED AT NRDP OR UMMP IS CLEARLY INSUFFICIENT**, which makes it difficult to reach desired levels of information and precision in proposals, as well as the problematics in developing desired participation processes. Thus, Navarra invests 40 Euro/ha. in Forestry Development Projects and only 4 Euro/ha. in NRDP and UMMP. The difference probably increases considerably when regarding urban plans of Public Works, Irrigation Schemes, etc.

↳ **ACTIVE CONSERVATION PLANS TEND TO BE POORLY PRODUCED**. In the same way, they neither identify under-exploited resources nor sufficiently survey new development opportunities based on conservation. On the contrary, the rigid, poorly contextualised paragraph related to standards is very well developed, which makes it restrictive and coercive. This perception is not based on reality.

↳ **SOME TASKS INITIALLY ASSIGNED TO NRDP**, such as selection of the best representative samples of nature areas, **ARE SURPASSED BY** the constitutional procedure of **THE NATURA 2000 NETWORK**.

↳ **THE RELATIONSHIP BETWEEN PROTECTED NATURE AREA PLANS AND OTHER SECTORIAL PLANS IS WEAK OR NON-EXISTENT**. NRDP were created, amongst other things, as an integrating tool for all the conservation and sectorial policies in a specific territory. However, due consideration was not given to the situation in the administration and the jealousy between the different departments of public administration regarding their powers and budgets.

↳ Those in charge of sectorial policies which must be included in the NRDP **RARELY PARTICIPATE IN DIRECTIVES**. This has often been interpreted as interference on the part of the environmental authority as opposed to other highly corporatist professional groups who are strongly established in the public administration.

↳ It is not beneficial to complain about the **LACK OF CO-ORDINATION** with other Administration Departments when co-ordination itself is scarce within the Departments of the Environment themselves. Thus, to give only one example, the policies for the protection of nature areas and species usually operate in parallel, but are not integrated as would be logical and essential.

↳ These plans **HAVE NOT BEEN ACCOMPANIED BY EITHER FINANCIAL INSTRUMENTS OR INVESTMENT COMMITMENTS** from all the entities and departments involved, which means that they remain merely directives and recommendations.

↳ **IN MOST CASES THEY ARE MERE ADMINISTRATIVE PROCEDURES**, obliged by the law, for people who do not have any desire to carry them out and they are not taken on by other public or private sectors.

4. PLANNING

A SYSTEM OF PROTECTED NATURE AREAS

The Natura 2000 Network, given the convenience of relying on management plans, is the perfect occasion to analyse the shortfalls of current networks of protected nature areas and to define the type of planning tools, which could be necessary. It allows us to go over and propose, if necessary, new contents, methodology and elaboration processes of these plans.

A SEQUENTIAL PLANNING SYSTEM IS PROPOSED WITH THREE LEVELS OF PRECISION:

- ↪ Master Plan for the Regional System of Nature areas
- ↪ Natural Resources Development Plan for Ecological Regions
- ↪ Management Plan for Protected Nature Areas

The Action Plan for Protected Nature Areas of the Spanish State considers the application of sequential planning models which are sufficiently flexible to be adapted to every autonomous community (or by extension, to any state), to be ideal.

4.1.- MASTER PLAN FOR THE SYSTEM OF NATURE AREAS

The System's planning tool represents the top planning level. The system's plan must establish its permanent structural components, define the relationships between the different spaces and categories of protection and regulate all common aspects of its component spaces or their collective grouping as a functional unit.

The establishment and the master lines of management of a System of Nature areas require a social consensus as well as a consensus of tools and technical routines which prevent the changing ideas of administrators and politicians from affecting conservation in the long term. A strategic and permanent document like the master plan can facilitate the stability of necessary programmatic principles.

It can adopt different legal forms. The Asturian model proposes drawing up a Regional NRDP, whilst a Master Plan has been chosen for National Parks. The Strategy for the Conservation and Sustainable Use of Diversity for Navarra also proposes drawing up a Master Plan.

STRATEGY FOR CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF NAVARRA'S BIOLOGICAL DIVERSITY:

The necessity to provide Navarra with a suitable network of Protected Nature Areas must not allow us to forget that the conservation of our bio-diversity will only be successful if diffuse protection mechanisms are improved enabling this conservation to go beyond the system of protected nature areas.

↳ The planning tools of the Protected nature areas, be them what they may, should explicitly envisage its integration with the surrounding area and alternatives for its connection to other spaces in the network.

↳ The declaration of a nature area must suppose realistic use and management plans being put to use, immediately imposing the need for it to be accompanied by a financing programme.

↳ It is essential to equip all the spaces in the network with handling plans which clarify management objectives, indicate how to achieve them, establish personnel resources and necessary materials, define a follow-up system and establish a work calendar.

↳ In the light of the already contrasted experience gained from the production and application of planning tools in Protected nature areas (NRDP, UMMP, PUG, etc.), it would be convenient to review their approaches and contents. Thus, for example, NRDP should incorporate directives on improving the quality of life of the local communities, biological connections with other nature areas, lack of necessary information for correct management, new, sustainable economic activities, etc. It is not convenient, on the other hand, that they define general rules of use or quantify exactly coverage levels for the different uses; these being more within the competence of the UMMP and PUG at these levels of precision.

↳ Propose drawing up the Natural Resources Development Plan for large surface areas demarcated by the territorial homogeneity and for its natural resources. These plans will make it possible to improve the capacity of comprehensive protection of the territory, coordination of different sectorial policies and the integration of the Protected nature areas, where they exist, into the rest of the territory, enabling the regulation of activities which could affect them in the matrix in which they are inserted and the connection with other Protected nature areas nearby in the network.

↳ The intervention of future administrators of a nature area in writing up the plans must be greater and more direct. Frequently, these plans, taken on by companies based outside Navarra who show great ignorance of the on-the-spot situation, are not known until the date of submittal by the environmental authority and until the process of public information brought by those affected. On occasions, measures are incorporated from other plans, which are barely suitable to the local reality.

4.1.1.- Objectives of the master plan of the system:

The plan should be the tool that will:

- ↪ Create and define the very System of Nature areas as well as its principles and area selection criteria.
- ↪ Fix a common and homogenous framework for unified and co-ordinated management of the selected nature areas.
- ↪ Assign a regime or type of protection to each selected nature area, which corresponds to the conservation needs.
- ↪ Define other planning tools and mechanisms, which guarantee environmental integration in sectorial policies.

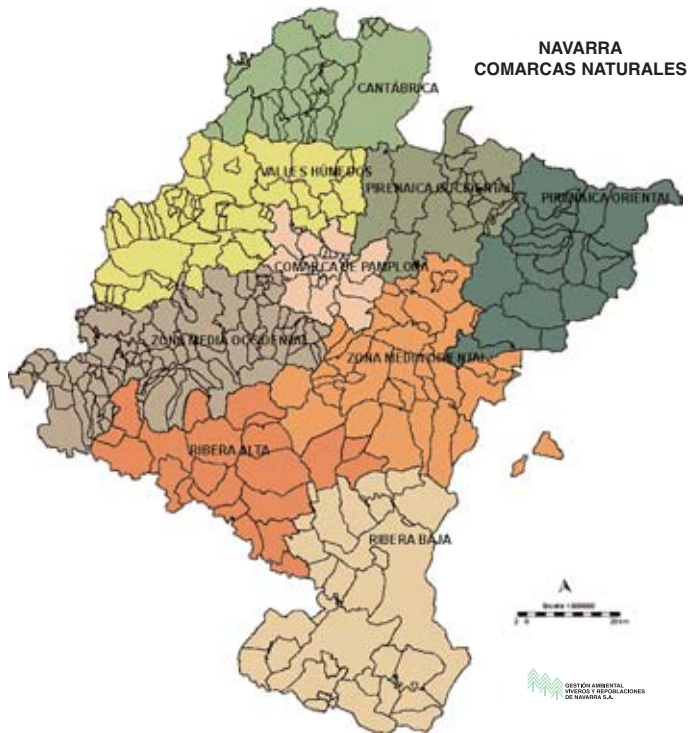
4.1.2.- Suggested contents

- ↪ Definition, characteristics and structural components of the System as a Sustainable System of Nature areas.
- ↪ Criteria and principles for the creation of System and in order to select spaces.
- ↪ Identification of gaps in the coverage of protected nature areas and recommendations.
- ↪ Objectives in conservation material, sustainable socio-economic development, research, public use, training, raising awareness and participation.
- ↪ General directives for co-ordinated management of the System related to:
 - bio-diversity,
 - interconnection between areas
 - research,
 - exploitation of resources and sectorial policies (definition of compatible typologies or good practice codes),
 - infrastructures, installations and services,
 - public use
 - relationship with surroundings
 - organisation, image and administrative co-ordination
 - public participation and social support
- ↪ Demarcation of ecological regions, understood to be homogeneous environmental units which house collections of species and characteristic natural habitats
- ↪ Definition, characteristics and contents of planning and management tools.
- ↪ Definition of special conservation figures (typology).
- ↪ Definition of specific planning tools: contents, methodology and process of elaboration and approval.
- ↪ Common and horizontal Programmes and Lines of Action concerning the whole System
- ↪ Criteria for protection of flora and fauna species. Registry. Catalogue of Endangered Species. Fauna Management Plans and their integration in the management plans of protected nature areas.
- ↪ Financing programme and distribution criteria, with inclusion of investment commitment of the parties involved
- ↪ Evaluation and Follow up of Master Plan
- ↪ Implementation Programme, validity and review.

4.2.- .- NATURAL RESOURCES DEVELOPMENT PLANS

Natural Resources Development Plans are the second level of the system's planning. Its appropriate territorial field is not nature areas but local ecological regions. In this way, all the territory is managed. These prior objective of these plans is to develop the economic activity and the use of the biological diversity not only in nature areas, but also beyond them, guaranteeing the whole territory's sustainability by formulating directives and guideline criteria of the diverse sectorial policies. The directives would become a collection of codes of good practice created not only by the environmental authority, but also through mixed work commissions. In this way the historical suspicion, which these plans

have provoked in other administration departments, would be overcome and it would favour the integration of the sectorial policies promoting co-ordination between these departments.



Local regional NRDP would permit the analysis of the relationship between protected nature areas and the management of the ecological corridors which connect them through a matrix of uses, which are, frequently, more intensive. Thus, the Strategy for the Conservation and Sustainable Uses of Navarra's Biological Diversity proposes that, instead of a NRDP for each park or natural reserve, 9 NRDP would be created, one for each of the Local Ecological Regions into which the territory has been divided. This proposal would permit the whole territory of Navarra to be subject to a Sustainability Plan, complying, moreover, with the specific basic standard of conservation, currently not being fulfilled

As has been previously commented, some of the tasks that the Law 4/89 assigns to this planning tool have become obsolete and so should be reviewed. Furthermore, the use of NRDP, a development tool, as an administrative plan and its limits on protected areas is an inappropriate application of the spirit of the law. It is therefore necessary to reintroduce this original spirit and use it for what it was intended, which means, as an INSTRUMENT OF TERRITORIAL PLANNING, aiming it therefore at developing natural resources and at widening the reach of models of sustainable exploitation to beyond protected nature areas.

THE ACTIVITIES OR FIELDS OF PLANNING, WHICH COULD BE CONSIDERED IN THESE LOCAL REGIONAL PLANS, ALWAYS FROM THE PERSPECTIVE OF THE USE OF BIOLOGICAL DIVERSITY AND THE ALTERATION OF THE NATURAL STRUCTURE OF THE TERRITORY, ARE:

- ↪ Strategies of conservation and sustainable use of biological diversity
- ↪ Forestry strategies and general plans. Forestry development projects and forest fire prevention and extinction plans
- ↪ Hydrological plans: resource protection and hydro exploitation, general drainage systems, etc.
- ↪ Territorial planning and urban proposals
- ↪ Local and regional Agenda 21 (or other sustainable development tools)
- ↪ Infrastructure and transport plans (road and rail networks, harbour and airport system, etc.)
- ↪ Energy planning and energy transportation networks
- ↪ Plans and programmes for the application of structural funds from the European Union
- ↪ Civil protection plans
- ↪ Plans for development and management of hunting and fishing
- ↪ Plans and programmes for exploitation and restoration of the mining sector
- ↪ Tourism-related plans and programmes
- ↪ Plans and programmes for agricultural exploitation (irrigation plans, land parcel concentration, intensive cattle-breeding installations, ...)
- ↪ Contamination control plans (sanitation, waste treatment and management,...)

Current Impact Directives and the future Strategic Evaluation Directive (SED) will certainly favour the integration of the remaining sectorial policies on conservation, in as much that they establish some well-defined legal proceedings in order to regulate sectorial complaints about the environment and carry out ad hoc analysis. In the case of Spain, it is however necessary to improve the current transpositions of these community norms.

The drawing up of NRDP and UMMP will also be, where possible, simultaneous and carried out by the same multidisciplinary teams. This will help to economise resources and, on occasions, to divert actions with environmental impact from inside the areas with greatest natural values to other alternative areas without prejudice to the promoters or to indirect beneficiaries.

The approval of the Royal Decree-Law 4/2000, on urgent liberalisation measures in the real estate and Transport sectors, which modifies some aspects of the Basic Law 6/98, on the land valuation scheme, can have undesirable effects on land classified generically as greenbelt. By virtue of this decree, land classified as greenbelt without special protection, is susceptible to urban development. Therefore it is advisable that grounds with natural value be demarcated as soon as possible. Active protection of nature areas, by means of the urban legislation itself or sectorial conservation legislation, is essential in order to preserve spaces considered of special interest. NRDP can be an ideal tool for this.

It is proposed that NRDPs be for an indefinite period and reviewable as appropriate.

4.3.- MANAGEMENT PLANS

In the context of a System of Nature Areas, management plans are the third and most specific level of planning. They must outline in detail what to do, what not to do, what to promote and what to finance in each area. The elements of management and planning of a temporary character must be defined for each area.

Management Plans begin to be necessary when the key elements for conservation in an area have been identified, when it is considered that they are relevant and need to be managed in order to be maintained, improved or controlled.

The preliminary identification of these key elements, one of the objectives which current legislation attributes to the Plans of Management of Natural Resources, has already been carried out during the process of identification of areas possibly to be incorporated into the Natura 2000 Network. In this process the contribution of each Area to the conservation of taxonomic and non-taxonomic groups in the whole Regional System of Unspoiled Nature Areas has been analysed. In any case, a review of key elements incorporating a local perspective to the analysis is possible.

IN OTHER WORDS, PERHAPS MORE CLEARLY AND CONCISELY, A PLAN OF MANAGEMENT OF A PROTECTED NATURE AREA SHOULD:

- 1) Clearly identify the key elements for management, that is, those values for which the area has been selected.
- 2) Using specific quantitative criteria or, in its absence, objective qualitative estimates, establish the state of current conservation of each of these key elements.
- 3) Establish measurable final objectives or goals for each element of management, understood as favourable and desirable states of conservation, or what is basically the same, determine the state of conservation that we wish to maintain or reach.
- 4) Identify conditioning, limiting or tension-creating factors which for reasons of human or natural action make it difficult to achieve these objectives.
- 5) Establish operating objectives, for the period when the plan is in force, that make it possible to overcome the identified adverse factors or encourage other favourable factors.
- 6) Define the indicators which make it possible to evaluate the efficiency of the actions with regard to the management objectives.
- 7) Indicate actions which might eradicate adverse factors and strengthen favourable ones.
- 8) Identify the persons responsible for the various scopes of management and the social agents that might be involved in management.
- 9) Establish the human, administrative and budgetary resources available and necessary.
- 10) Design a follow-up plan to check the fulfilment of objectives.
- 11) Establish a working calendar and period when the plan is to be in force.
- 12) Design social and inter-administrative participation processes and instruments.
- 13) Obtain social and political support for the plan.
- 14) Establish specific commitments of investment and execution.

Summary chart of contents of Management Plan¹

What should be protected in the area?	Key elements and conservation values	Identify clearly the key elements of management, that is, those values for which the place has been chosen in the first place.
What is its current state?	Diagnosis and indicators of condition	Using specific quantitative criteria establish the state of current conservation of each of these key elements.
How would we prefer it to be?	End objectives	Define the state of favourable or desirable conservation for each key element, if possible using measurable descriptors.
What restricts or encourages the achievement of the desired state of conservation?	Threats, risks and conditioning or tension-creating factors.	Identify the factors that, through human or natural actions, hamper or favour obtaining the objectives.
Given the circumstances and the period when the plan is in force, what situation can be aspired to for each key element?	Operating objectives	Establish operating objectives so as to overcome adverse factors identified or encourage other favourable factors.
What must I and how must I do it?	Action lines and programmes.	Indicate the actions to be proposed to eliminate modifiers or limiting conditions and attain the proposed objectives.
Who should do it, who could help and who could hinder?	Agents and interested parties	Identify the persons responsible in different scopes of management and social agents that may be involved in the management.
What effects can be expected and how will I know if I am acting correctly?	Management indicators.	Define indicators that enable me to evaluate the efficiency of actions in terms of the management objectives.
What do we have, what do we need and how much does what we want to do cost?	Material and human resources. Budget	Establish the human, administrative and budgetary resources available and necessary.
When should it be done?	Chronogram	Establish a working calendar and a period when the plan is in force.
How will we know if we are proceeding according to plan and obtaining the defined objectives?	Follow-up plan	Design a programme of results verification.
How are we going to involve all those who have something to say or do?	Social participation and inter- and intra- administrative coordination.	Design social and inter-administrative participation processes and instruments.
Who can lend us a hand?	Social Help Programme	Obtain social and political support.
How can we pay for what we are going to do and who definitively does payment correspond to?	Financing and Letter of commitment	Establish specific investment and execution commitments.

1. Scheme adopted as model in the Action Plan of protected areas of unspoiled nature in Spain.

5. CHARACTERISTICS

OF MANAGEMENT PLANS AND CRITERIA FOR THEIR ELABORATION

5.1.- WHAT SHOULD THE SCOPE OF MANAGEMENT PLANS BE?

The first dilemma which poses itself on tackling these plans is not methodological but conceptual: should we draw up plans of conservation or plans of sustainable development?

Local Communities of the areas included in the proposals, which are normally areas in clear economic and demographic regression, require plans that enable them to improve their socio-economic situation. On the other hand, the European Commission, through the **Communication (2001) 162**, related to Action Plans on biodiversity, states that *“the development and application of biodiversity strategy and its action plans must be set in the broadest context of commitment of the European Union to reach sustainable development and to integrate environmental aspects in other sectors and political scopes. They will also be important for promoting the process of political reform initiated by the Agenda 2000”*.

However, the European Commission has also declared that “the objectives of the plan of management of future ZECs must respond to the ecological needs of the natural habitats and species existing on a significant scale in this space so that its state of conservation is favourable.”

It seems clear that in the case of many semi-natural habitats and species that are linked to human actions, the maintenance or not of these activities should be contemplated in the Management Plan. The Plan must establish measures to tackle questions related to biodiversity using non-specific tools of biological diversity and that involve different practices of land use. It is for this reason that the integration of sectorial policies and their relevant entities in the preparation of the management plan and in its financing is not an option but a legally prescribed need. Therefore, the management plan shall establish specific measures of conservation and evaluate the effects of other policies on the biodiversity.

The European Commission has repeatedly stated the inconvenience, in their opinion, of creating a specific fund for the Natura 2000 Network, understanding that this should be financed through existing Community funds and basically through funds governed by the Rural Development Regulation. It is unquestionable therefore that, to date and contrary to some expectations that have been generated, the Natura 2000 Network cannot finance rural development. What is more, the funds available for rural development should not only be compatible with the Natura 2000 Network, that is, they must be sustainable, but must serve to finance the Natura 2000 Network.

Rural Development is an objective in which all the departments that manage funds for development must be involved and committed to. The Management Plans, unless the present intra-administrative competence framework is modified, are not therefore a development plan, although they have a significant effect on the rural development of disadvantaged areas.

Environmental administration entities have neither the authority nor the budget necessary to undertake sustainable development plans. To be realistic, they do not even have what is necessary to finance a plan strictly limited to the conservation of ecological value. In fact, the weight of European funds that could be used for conservation is managed by other departments with other particular objectives for which environmental conservation is a secondary matter, if not an obstacle. A Plan of Sustainable Development can only be tackled as an action of Government, in a process in which all Departments actively participate, dedicate their budgets and incorporate decisive actions for the environmental integration of their policies. For this purpose, a methodology is proposed in which, commencing with Conservation Plans that establish the objectives necessary to maintain or reach the favourable state of conservation of taxonomic and non-taxonomic groups, as required by Community environmental norms, other socio-economic objectives can be incorporated in a coordinated manner between all departments of an Administration, and formally agreed with owners and local entities.

In any case, it is worth underlining that the management plan must be a document that gives continuity to management, so that the comings and goings of politicians do not affect the values and functions of the natural area in the long term.

AS POSSIBLE AIMS OF MANAGEMENT PLANS THE FOLLOWING ARE PROPOSED:

- ↪ protect and encourage key elements;
- ↪ develop the ecological potential of the area,
- ↪ adapt for acceptable use (education, research, training, interpretation, etc.)
- ↪ develop the social potential encouraging alternative sustainable activities.

5.2.- WHAT SHOULD THE STRUCTURE OF A MANAGEMENT PLAN BE?

The methodology proposed for management plans is an adaptation of the logical framework approach for the improvement in the project cycle. The European Commission adopted this methodology at the beginning of the 1990s to improve the quality in the design and management of development aid projects, and to optimise their efficiency. At the present time it is the Methodology which the European Commission requires for the preparation of LIFE-Nature Projects that seek this type of financing.

THIS TOOL HAS THE FOLLOWING ADVANTAGES:

- ↺ It facilitates the formulation of ideas with greater clarity
- ↺ It ensures internal coherence of the document from the first phases of its preparation to its later development, revealing its contradictions and errors.
- ↺ It establishes a direct relation between the problems detected and the objectives to be reached in different temporal scopes.
- ↺ It establishes a direct relation between the objectives established for the area and the actions that will assist in attaining them.
- ↺ It establishes objectively verifiable indicators for the fulfilment of the aims.

5.3.- WHAT SHOULD A MANAGEMENT PLAN BE?

5.3.1.- Comparable

Ideally it is good to design standardised methods of execution of management plans not only for all the areas in the network but in relation to the European context (Natura 2000 Network). For this it is interesting to take as a reference the proposals of the EUROSITE group. The assignation of resources, the comparison of the problematics, actions and results will facilitate the existence of standardised documents.

Likewise it is convenient to have a single standardised and computerised format for all management plans. The standard EUR 15 form used for sending the proposal of Places of Community Importance to the European Commission, duly filled, could be an excellent summary of the management plan

5.3.2.- Comprehensible

Many Autonomous Communities define two large groups of plan types: active protection and passive protection. Both types can be integrated using a model of plan in which guidelines, regulations and actions are established for each management objective with an indicator of priority. It is also frequent to establish different types of master plans depending on the class of protection of the area. However, the definition of a single flexible model is proposed for all protected areas, which would simplify and facilitate the preparation, dissemination and comprehension of management plans.

It is necessary to bear in mind that a management plan is not only aimed at the Administration as the supervisory and ultimately responsible organ. It must be accessible and understandable to future planners of the area, members of other departments that are related to this area, owners, tenants, neighbours, local authorities and any socio-economic group showing interest in it.

5.3.3.- Realistic and applicable

The plan should be realizable even though it presents long term objectives or objectives that are difficult to attain. In other words, it could come to be considered utopian, in terms of proposing desir-

able actions although impossible in the short term, but never chimeric. For the long-term objectives other goals must be designed that tend to obtain perfectly defined specific intermediate situations more progressively.

They must include measurable and clearly verifiable objectives, and indicators to facilitate the follow-up and evaluation of results. These objectives must take into consideration the initial situation, resources and the time available.



The basic unit of management in lands under private ownership must be agricultural or forestry exploitation or else homogeneous groupings of these. Proposing exploitation-to-exploitation management for the moment is an unattainable objective given the current capacity of management of environmental authorities in general.

Regulation of usages should describe the preventive scheme and the type of environmental report, elaboration and authorisation process prior to a list of allowed, authorisable or prohibited activities.

5.3.4.- Concrete

In general, the plan should be sufficiently specific as to be able to initiate the execution of actions defined at project level. Where it is not possible and it is considered important for management, those aspects which hamper achieving greater concretion will be identified, normally related to the insufficiency or lack of information, and actions to alleviate such shortages will be offered.

The description of each action must include at least the objectives with which it is related, scope of application, environmental constraints to be taken into consideration, recommended period of application and schedule, expected effects, indicators to measure effects, organism responsible, social agents affected or involved, executors, estimated cost, sources of finance, norms that may affect it significantly, degree of priority and mechanism of evaluation and follow-up of results with regard to the objectives with which the measurement is related. In practice, the funds available are limited, so the assignation of a degree of priority to each action is especially important.

5.3.5.- Concise

Frequently the plans incorporate long-winded descriptions of irrelevant or secondary aspects among which essential factors, if not directly excluded, are diluted.

↪ Avoid literary tendencies or long explanatory texts.

↪ Avoid the proliferation of data and extensive analysis which are rarely interpreted or used in the proposal of actions.

↳ Likewise, the decisions must be presented without extensive discussion on the pros and cons of each case. It is always possible, in any case, to resort to bibliographic references or appendices.

↳ The information will be presented as succinct as possible, preferably in charts, cards and synthesis mapping.

5.3.6.- Specific

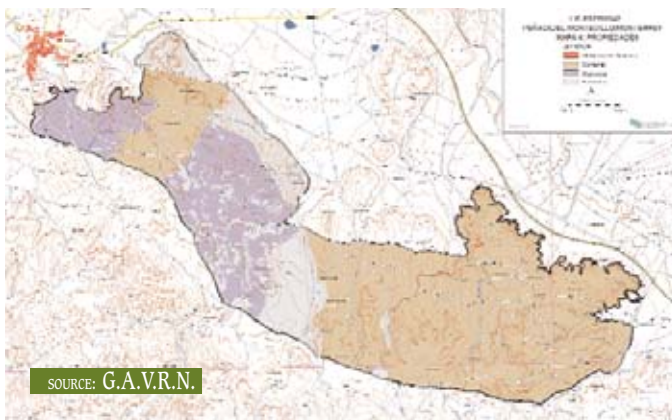
They must be specific and appropriate to each area. It is common in Natural Resources Development Plans (NRDP), although it has been made clear that these cannot be considered management plans, and in the Usage and Management Master Plans (UMMP) to find fragments copied from other plans with data and proposals that are extrapolated to supposedly similar situations. It is also frequent to find generic plans for various areas that only serve to satisfy norm obligations or to establish general preventive schemes that are insufficient for day-to-day management. The transfer of data or measurements is rarely adaptable to local peculiarities. However, experience in similar situations may serve to establish preventive measures in application of the principle of precaution insofar as adequate measures are studied for each area.

They could be developed if it is the case in other more specific plans (sectorial, annual, pluriannual, etc.) converting the management plan into a plan of plans.

5.3.7.- Precise and actualisable

Relevant descriptive elements and proposals must be geo-referenced and quantified. The support of a Geographic Information System (GIS) with appropriate scaled information of multi-sectorial and specific mapping is a necessary tool for efficient management. Frequently there is only geo-referenced information to a scale of 1:50.000 or 1:25.000. Although sufficient for some aspects, such as geological, lithological or potential vegetation series, for other aspects it is a very imprecise scale and insufficient in terms of the project and scope of management.

Indeed, projects that may affect the environmental conditions and the management of an area are drawn up to a scale of 1:2,000, 1:5,000 or 1:10,000. For this reason it is necessary to contrast environmental information to an appropriate scale and it is considered a priority to progressively incorporate information at the most appropriate scale.



THE PLANS MUST INCLUDE MEASURABLE AND CLEARLY VERIFIABLE OBJECTIVES, AND INDICATORS TO FACILITATE THE FOLLOW-UP EVALUATION OF RESULTS

IT IS PROPOSED THAT THE FOLLOWING LEVELS OF INFORMATION ARE AVAILABLE. (THE RECOMMENDED SCALE IS GIVEN IN BRACKETS):

A.- Information mapping:

- ↪ Mapping limitation (1:5.000)
- ↪ Key elements of management (1:5.000 or coordinates): habitats; flora; fauna; points of geomorphologic, scientific or educational interest; elements of scenic or cultural value; connector elements or having safety value; ecological barriers and points of fauna mortality.
- ↪ Soil uses (1:25.000)
- ↪ Potential Vegetation Series (1:25.000)
- ↪ Geology and soil (1:25.000)
- ↪ Hydrology (1:25.000); natural draining systems (1:5.000).
- ↪ Land ownership and land register (1:5.000)
- ↪ Orthophoto (1:5.000)
- ↪ Road network and other infrastructure (irrigation ditches, overhead cables, etc.) (1:5.000)

Other relevant information would be:

- ↪ Information from other sectorial planning: forestry or hunting, irrigation systems, municipal planning soil categories etc.

B.- Management Mapping:

- ↪ Desirable state of key elements: habitats, distribution of species, etc.
- ↪ Red points of environmental value
- ↪ Expectations on use of soil (plans, programmes and projects)
- ↪ Areas of potential conflict (red points for management)
- ↪ Coverage of areas
- ↪ Required actions and arrangements



ARCHIVES OF DIARIO DE NAVARRA

5.4.- WHO SHOULD DRAW UP A PLAN?

Apart from the combined analysis of complex geo-referenced databases, these computer systems make it possible to develop simulation models. However, a GIS that does not account for permanent updating protocols is more often a problem than a solution. All the data and coverage must indicate the latest date of updating. And the management plan as a whole must adopt a format that enables it to be updated permanently and immediately.

The follow-up programme must establish routines that make it possible to detect significant changes quickly. The plan must be sufficiently flexible so as to be able to adapt to new circumstances or to what the results evaluation might advise.

The plan must contemplate, in its initial phase, an analysis of the interested parties, understanding these to be any individual, group or persons, institutions or companies likely to be affected positively or negatively by the plan. The planners must not only keep them informed but design effective mechanisms or participation for the different phases of the Plan elaboration. Participation is especially relevant if the plans aspire to encouraging sustainable development and favouring the integration of environmental aspects in other sectors and political spheres. For this reason, social participation has been defined as one of the three basic principles that define sustainable development, together with the conservation of the environment and economic development.

Ideally the authors of the plan must be the planners of the territory, being able to incorporate territorial planning experts into the editing team or obtain the cooperation of specialists for specific aspects. Alternative solutions will not emerge without the points of view of the various interested parties on the problem and its character, and on its needs.

INsofar ALL THE SOCIAL AND ADMINISTRATIVE AGENTS INVOLVED IN THE TERRITORY ARE IMPLIED, IT WILL BE EASIER TO OBTAIN A HIGH DEGREE OF COMMITMENT IN ITS DEVELOPMENT

Beriain mountain (AZZARI)



Insofar as the preparation of the Plan involves all the social and administrative agents involved in the territory, it will be easier to obtain a high degree of commitment in its development. This commitment implies considering the plan as obligatory with regard to technical prescriptions, financial and human resources. The immense majority of plans executed, both at regional and national level, have not been executed because of a lack of a clear distribution of responsibilities and the assimilation of commitment.

5.5.- HOW MUCH TIME IS NECESSARY TO DRAW UP A PLAN?

A plan that includes the participation of social agents and other relevant departments in the Administration may require at least one year to be prepared. This time may seem long but it is considerably less than the usual.

The procedure for writing up the plan is often independent and consecutive to the procedure for the information. This last phase, when conflicts between those affected frequently arise, greatly lengthens the process. Experiences in which the preparation and participation have been simultaneous show that it is easier to reach a consensus on the final document and in less time.

5.6.- WHEN SHOULD THE PLAN BE REVIEWED?

Any action or situation that might arise and that has a bearing on conservation must be referenced in the Management Plan. If not, the plan should be modified.

A period of 6 years validity of the management plan is proposed. It is advisable to define simple protocols for the preparation of brief summaries that make yearly reviews possible. In this case they must be very simple reports so that the planner is not overwhelmed with paperwork. The purpose is not to incorporate a new administrative procedure but to help the planner identify deviations from the plan in terms of its end objectives and make quick adjustments.

In Navarra, the validity period is indefinite, although a review is foreseen when conditions so require. This option is more comfortable and flexible, it avoids norm commitments that are rarely fulfilled, but it is also easy to become slovenly and not review them.

It is advisable that evaluations on the degree of fulfilment and the efficiency of the management plan are made by the managing organ itself and by an external evaluator.

chapter 2

methodology



THE MANAGEMENT PLAN

EXPLANATORY NOTES FOR THE STEP-BY-STEP PREPARATION OF A MANAGEMENT PLAN

The management plan is structured in the following documents:

1. ECOLOGICAL AND SOCIO-ECONOMICS ANALYSIS
2. OBJECTIVES DOCUMENT
3. MEASUREMENTS DOCUMENT
4. ANALYSIS OF COST AND BENEFITS
5. FOLLOW-UP PROGRAMME

The contents and guidelines on writing up each of these documents are described below:

 TITLE OF THE PLAN

 INDEX

 SUMMARY

A brief description will be given of the reasons for designating the Area. No more than one page should be used on this. Mention the main values of the area in itself and in relation to the overall System of Unspoiled Nature Areas; the relations between the people and the environment (owners, users and others), the most relevant environmental problems and the priority guidelines of management. It is advisable to write this up once the plan has been elaborated.

DOCUMENT 1 ECOLOGICAL AND SOCIO-ECONOMIC ANALYSIS

This part should analyse the existing situation and identify the problems that should be resolved so as to draw up, in the second part of the plan, the desirable situation and actions that might make this possible. Therefore, what is relevant in this part of the plan is to choose the key elements, describe their current situation and identify their problems.

The description will ONLY cover those physical, biological, legal, social, economic or cultural aspects that are relevant with a view to management in identifying a key element, a problem, a constraining factor or tension potential. If, in later phases, new relevant aspects are identified that have not been

taken into consideration in the description, these can always be incorporated into the plan. It is therefore NECESSARY to avoid tedious literary descriptions of irrelevant aspects that are not used again in the whole plan and that are usually copied from pre-existing documents. Even when the aspects described are relevant, these must be highlighted as briefly and succinctly as possible including bibliographic reference where further information can be consulted.

Described below are the aspects that might be tackled in the descriptive part bearing in mind that IT IS NOT NECESSARY FOR ALL TO BE CONTEMPLATED IN EACH PLAN, but only those that are relevant and can affect the type of management of the Area being referred to.

1. GENERAL INFORMATION

1.1. LOCATION AND DEMARCATION

This must be sufficient so that any person is able to locate the area. You are recommended to attach a plan, list of municipal boundaries and percentage space in each, criterion used and a well-reasoned description of the borders.

1.2. DISTRIBUTION OF LAND OWNERSHIP

Mention will be made of the percentage public and private land indicating, where possible, the degree of ownership fragmentation, size of plots and system of tenancy.

1.3. LEGAL STATUS

Protection figures, legal designations and normative or planning instruments that are current and related to conservation.

1.4. STRUCTURE AND ORGANISATIONAL ADMINISTRATION:

List of all the institutions and individuals related to the management of the area as well as available resources:

- ↳ Personnel related to the management and their responsibilities
- ↳ Consolidated equipment and resources (including budgets)
- ↳ Management infrastructures related to conservation

1.5. OTHER SECTORIAL PLANS THAT AFFECT MANAGEMENT

2. ECOLOGICAL ANALYSIS

2.1.- BIOLOGICAL CHARACTERISTICS:

In this section it is necessary to bring together briefly the existing information on all the relevant aspects related to biological components (flora, fauna and natural habitats) and ecological processes which give value to the unspoiled nature area. The aim is to facilitate the later selection of significant

or key elements.

You must also include, where data or estimations are available, references to the percentage surface or populations of flora and fauna corresponding to each area in the whole of the Regional Network of Nature Areas and to the whole of Natura 2000.

2.2.- PHYSICAL OR ABIOTIC CHARACTERISTICS:

ONLY those aspects that have a clear and relevant repercussion on the values for which the area is selected or that might influence its management will be considered. Under no circumstance does it involve characterising or describing a specific aspect, but rather analysing the way in which it rebounds on the natural values.

The case may arise that an abiotic element is in itself a conservation value, for example a gypsiferous karst or other particular geo-morphological formations.

Therefore, the aspects that could be tackled are listed for reference without the implication that all of them are to be covered in the plans:

↳ **Climate:** any aspect that could bring about microclimate or local climate and be the cause of bio-geographical peculiarities or affect future actions.

↳ **Geology and geomorphology:** soils and its processes (formation, erosion, contamination, salinization, compaction, flooding, etc.)

↳ **Hydrology,** draining system, quality of water or other natural resources

↳ **Elements of cultural,** scientific or educational value, etc.

2.3.- ECOLOGICAL PROCESSES

In addition to the specific analysis of taxonomic and non-taxonomic groups, an eco-systemic approach of the Area should be made in which possible interactions of ecological interests and processes are outlined. This analysis will tackle, insofar as possible, the relations between the Area and its immediate environment and with other Natura 2000 Areas. In this way, the contribution of the Area to the internal coherence of the network will be evaluated, its degree of actual and potential connectivity to other natural areas, etc.

Unfortunately our knowledge in the majority of cases does not allow us to make this ecosystemic analysis and identification of key ecological processes. However, the confirmation of these failings is the first step towards solving them and the plan is an open document that can incorporate new information and knowledge in the future.

2.4.- LANDSCAPE

The landscape must be understood as a perceptible demonstration of underlying ecological processes and the interaction of historic and current uses of the territory. Land uses are conditioned by the

status of the physical environment yet at the same time condition and model the natural environment and the presence of characteristic flora, fauna and natural habitats. The result is the conformation of different landscape units where the management intervention must necessarily be different. These landscape units must be described in this section.

The identification of these more or less homogeneous units facilitates the location of problems, objectives and actions when the Area is very extensive and complex. Zonification is an optional tool applicable only if it reduces the complexity of management. It should be as simple as possible.

Furthermore, it is convenient to identify representative, singular landscapes with cultural value.

2.5.- KEY ELEMENTS FOR THE MANAGEMENT OF THE AREA

THE KEY ELEMENTS ARE SELECTED AND DESCRIBED, THAT IS, THOSE FOR WHICH AN AREA HAS BEEN DESIGNATED. AN ELEMENT SHOULD BE CHOSEN AS A KEY ELEMENT IF:

- ↳ It is relevant for the conservation at a community, state or regional level
- ↳ It is significantly present in the Area
- ↳ It needs to be managed in order to maintain, improve and control it

Therefore, for each of these elements at least one objective must be formulated and the necessary actions to attain it. These will preferably be of a biotic nature (components of the ecosystem or ecological processes), although in exceptional circumstances abiotic, cultural, scientific or social elements may be considered.

Key elements may be components of the ecosystems, such as species of flora and fauna or natural habitats, whether considered individually or by faunal communities or habitat groups. They may also be ecological processes, such as fluvial dynamics and even the ecosystem itself. So, for example, in a steppe agrosystem or in the Atlantic stretch, more than the presence of certain vegetation communities (natural habitats) worth preserving for their intrinsic value, we are interested in their pattern of distribution, that is, the number and relative position of these communities among themselves and with other soil uses and landscape components. Banal elements from the point of view of the presence of endangered species or natural habitats may acquire importance in terms of the functionality and integrity of the agrosystem and of the survival of multihabitat species. In this case, the steppe landscape or the Atlantic stretch may be chosen as key elements, even though it will be necessary to characterise them with measurable attributes.

It is convenient to present the elements chosen in a table which indicates whether their interest is valued in terms of Europe, the nation or the region. It will be understood to be of a European scope if it is included in some appendix in the directive on habitats or Birds; National if it is included in the National Catalogue of Endangered Species and Regional if it is included in the Catalogue of Endangered Species of Navarra.

In addition to the table, a brief case-by-case justification must be given of its choice as a key element.

Process of selection of key elements

List all the habitats and, flora and fauna species in the area and that are included in the Appendices I of the Directive on Birds, II and IV of the Habitats Directive, National or Regional Catalogue of threatened species.

Include in the previous list any that, although not currently existing, used to exist and/or their introduction is possible and interesting.

Add to the previous list those ecological processes or other elements and aspects that may be considered a key element in the Area.

Eliminate from the list elements that are not significant in the Area and for which it is therefore not necessary to establish management objectives in this Area, although undoubtedly are worth attention in other spaces in the network.

Eliminate those elements that do not need to be managed in order to maintain, improve or control them. Elements that contain high natural value should be selected whatever the state of conservation. If the latter is optimum then monitoring should at least be formulated as an objective.

Make sure there is no overlap or incompatibility between different elements. For example, if there are species in the selected habitats, only the habitat will be included as the key element, unless the species is especially relevant or has some specific requirements. Or if what is being sought in the area is to encourage forest species, it is not convenient to choose species that are characteristic of open spaces unless appropriate zonification of the Area facilitates the compatibility of both objectives.

List of resulting elements: these are the key elements considered as focal for management

2.6.- STATE OF CONSERVATION OF THE KEY ELEMENTS

In this section you must describe the measurable attributes of the key elements, that is, essential and inherent characteristics which make it possible to characterise them and value their current state of conservation.

For example: one vegetation community is characterised as containing at least some determined species and frequently others; its state of conservation will be bad, regular or good if it fulfils certain conditions that need to be specified.

At the same time, for each attribute it is convenient to establish one optimum value and other maximum and minimum values, above or below which it will be understood that the state of conservation is no longer favourable. For each element it is convenient to choose the smallest number of attributes possible as long as the favourable conditions are precisely defined and can be easily monitored. It might be useful in the selection to think in what direction adverse changes might appear and identify indicators that make it possible to recognise the changes in time. For example, the frequency of junipers could indicate progress in the succession of moorland.

The identification of these attributes and their measurable values will facilitate later the establishment of the Follow-up Plan as they can be used as indicators of condition. It is true that choosing significant attributes and establishing their optimum, maximum and minimum values requires considerable knowledge and exhaustive efforts in this line of work because if one is unable to evaluate precisely the initial situation it will be difficult to evaluate the repercussion of management and to find out whether the objectives set are being reached.

In the case of species, it is convenient to include data on the area of distribution when it is a relevant data. For example, when the population of the area is an isolated population, whether it is a source of irradiation or draining, is very reduced, etc. specific data must be allocated for its presence in the Area when noted, whether it is probable or where potential conditions exist for this. Equally useful, if known, are data on mortality, size of population, evolution of population and tendencies. Qualitative estimations must be avoided and quantitative indicators included.

In the case of habitats, the actual surface should be indicated and, lacking more specific criteria, the estimated state of conservation in the current Inventory of Habitats. It is also convenient to include data, when available, on characteristic species, vertical structure, sanitary condition, age groups, fragmentation, coverage and tendency.

Once this information have been gathered, it is necessary to determine the major conservation problems: loss, simplification or degradation of the habitat, decrease in means, lack of regeneration, fragmentation of population, lack of information, local extinction, reduced population, etc.

The search for the causes of the problems detected and the establishment of cause-effect relations will be carried out later in the section on “Constraints”, once the “desired situation” has been established. By that time, all the stress factors that currently hinder reaching the ideal situation will have been identified.

However, given that the analysis must be aimed at identifying problems for the conservation of key elements, it is convenient to conclude this section indicating the threats and problems of the species in the Area, or those that it has been verified, affect it in similar areas and that could be affecting it in the Area.

**THE IDENTIFICATION
OF THE MEASURABLES
INDICATORS WILL
FACILITATE LATER THE
ESTABLISHMENT OF THE
FOLLOW-UP PLAN**

3. SOCIO-ECONOMIC ANALYSIS

3.1.- SOCIO-ECONOMIC CHARACTERISATION

This section is aimed at underlining the most significant aspects that characterise the economic and social activity of the local communities. It is necessary to avoid the proliferation of socio-economic data and present conclusions briefly that build up a picture of the socio-economic characteristics of the area and its environment.

An analysis will be made of aspects such as the structure and tendency of the population, dynamism and associationism, well-being and quality of life, services, amenities and installations, housing provision, etc.

It is convenient to use indicators that make it possible to establish clear reliable comparisons with other zones in Navarra. So, for example: the local deficit of general infrastructures (DGI), index of men and women, index of inequality of sexes in local representative organs, youth rates, population variation, quality of housing provision, average electric consumption per person, distance to basic services, family income, rate of small business activity (excluding food), etc.

The selection of a group of socio-economic indicators will facilitate the formalisation of a “socio-economic platform” for the follow-up and evaluation before and after the application of plans, as proposed in article 34 of the Plan of Action on the biodiversity in the scopes of conservation of natural resources, agriculture, fishing, development cooperation and economic cooperation (COM (2001) 162)

3.2.- CHARACTERISATION AND DIMENSION OF PRODUCTIVE SECTORS

The objective in this section is to describe briefly the dominant character of the economic activity and the most relevant aspects that may affect the attitude of the population towards the area and to the management proposals.

Other general aspects that could be of interest are:

- ↪ Social dimension: general analysis of the occupation of the population by sector and gender.
- ↪ Place of work and mobility: percentage of population that works in the area or its surrounding areas.
- ↪ Economic dimension: general analysis of the productive activity per sector, number and financial dimension of exploitations, agricultural/exploitation income in the zone and compared with Navarra and with average income, etc.

3.3.- RELATION OF DEPENDENCY BETWEEN THE ECONOMIC ACTIVITY AND THE NATURAL RESOURCES

The description of any specific productive sector will only be tackled in the case that its activity affects the state of conservation of the area.

SOME ASPECTS THAT COULD BE RELEVANT FOR THE MANAGEMENT OF THE AREA ARE LISTED BELOW:

- ↳ Identification of natural resources currently exploited in the zone.
- ↳ Identification of consumer activities of resources and analysis of dependence, valued as an estimate of the proportion of business income dependent on the consumption or deterioration of ecological components or processes.
- ↳ Identification of environmental impacts of the activity: due to consumption or deterioration of ecological components or processes. Or, analysis of the degree of environmental integration and sustainability of the productive activity, evaluating the tendency and direction with regard to sustainability.
- ↳ Social analysis of productive units impacting or dependent on the natural resources: dimension, productive orientation, business income, capacity of renovation, relative importance on local employment or family income, etc.
- ↳ Identification and characterisation of resources currently under-exploited with possibility for sustainable uses.
- ↳ Expectations of new economic activities and analysis of sustainability of these expectations.
- ↳ Municipal income or profits, direct or indirect, on local companies emerging from dependent activities.

In conclusion, anticipating that the management of the Area could affect the economic activity, and in order to be able to evaluate the economic impact of conservation, we are interested in any information that allows us to evaluate the type of environmental impact, where applicable, of an activity, its social impact (measured in employment generated) and its economic impact (measured in direct and indirect generation of wealth).

3.4.- IDENTIFICATION OF PUBLIC SUBSIDIES WITH AN IMPACT ON THE NATURAL ENVIRONMENT

As acknowledged in the European Community Strategy on matters of biodiversity “economic and social incentives could have considerable effects, positive or negative, on biodiversity. Together with the determination and introduction of incentives for conservation and sustainable use it is necessary to consider the elimination of subsidies that have a negative influence”. On the other hand, the Plan of Action of the E.U. on biodiversity for the conservation of natural resources establishes as action “the evaluation of the impact on the biodiversity of the community financial tools”. This need is also proposed in the Strategy for Conservation and the Sustainable Use of biological diversity in Navarra.

A large number of the complaints on the natural environment arise from public funds. The analysis of impacts on the local environment should be dealt with in the plans.

These plans aspire to establishing contractual mechanisms of formalised management and revising ownership rights and use, as well as evaluating the impact on the conservation of national and community economic and commercial policies at a local and regional level. All of this is aimed at modifying and maintaining models of production, consumption and behaviour with positive effects on the state of conservation of the biological diversity. For this purpose, measures must be proposed that allow well-informed consumers and users of the territory to take the greatest number of beneficial individual decisions for the environment, and that allow regional administrations to adapt their sectorial policies.

In all formalised processes it is necessary for each of the parties to be aware of what each one contributes and receives. So, at the present time, the 2003 budgets will designate for Navarra 108.79 € (18,101 pesetas) per inhabitant for housing, this being what the Navarrese consider a second problem; while 183.39 € (23,026 pesetas) will be designated per inhabitant, without including direct European aid (48% of the Community budget) to agricultural and forestry sectors, the same as those for which contractual agreements will have to be reached for the conservation of environmental assets and services. In 2000, 22% of the agricultural income in Navarra corresponded to grants. Local communities must be aware of the sources of external finance, especially that coming from the incorporation of Natura 2000 or from the access which this network could create for new funds and opportunities. In spite of the fact that the incidence of environmental aid on the percentage subsidies is increasingly greater, and clearly tending to increase, the rural community perceives environmental administration as hindering their expectations of economic development. There is a clear need to draw up communication strategies for Natura 2000 and for protected areas in general.

FOR THIS PURPOSE THE FOLLOWING ASPECTS SHOULD BE TACKLED IN THIS SECTION:

↳ **Analysis of the financial impact**

of the most usual, significant and relevant public subsidies in the zone, of those applied to date, and which have had direct repercussions on the natural environment: total income to local and private entities and percentage of resources raised.

↳ **Incidence which public subsidies**

and economic activities related to the natural environment and its components have on the income of private individuals and on the income of local entities.

↳ **Calculation of the market price**

chargeable to natural resources used in economic activity and the differential with the current price.

↳ **Analysis of social impact:**

number of jobs affected, number of recipients, average value of aid per recipient.

↳ **Analysis of its environmental impact.**

3.5 - ANALYSIS OF ACTIVITIES AND IMPACTS

The aim here is not to analyse in detail the activities taking place within the area, or in its environment, if they affect the conservation of the environment, nor of the impacts generated. The aim rather is to systematically check these activities and to come to an initial reflection on which of them are relevant from the point of view of conservation.

Decision 97/266/CE of the Commission, in appendix E, offers a detailed list of the activities and impacts likely to affect the status of conservation of the areas which the organisers would therefore need to tackle. This list is an exhaustive guide to which one could resort in order to identify factors of cost or tension (BARBERÁ et al., 2001)¹.

The analysis may be presented in a table similar to the one in the form EUR 15 (table....). An evaluation of the gravity of the impact, where applicable, or the specification of key elements affected is left for the section “Constraints and limiting factors”.

TABLE OF ANALYSIS OF ACTIVITIES AND IMPACTS OF ACI² OF ALDUIDE (extract)

TYPE	LOCATION	INTENSITY	EXTENSION
- Negative	D Inside	0 Harmless	P Precise
+ Positive	F Outside	1 Low	L Localised
0 Without impact		2 Medium	E Extended
		3 High	

ACTIVITY	IMPACT	KEY ELEMENT	OBSERVATIONS
<i>Agricultural activities</i>			
Use of chemical fertilisers	- D 2 L	-Grazing land and brushwood	May affect the modification of soil pH with repercussions on the floral community. Seems to be common practice in the area of Sorogain. Rest is unknown.
Use of organic fertilisers	- D 2 P	-Damp areas -Fauna linked to water courses	Depending on the quantity and how it is used could contaminate the water.

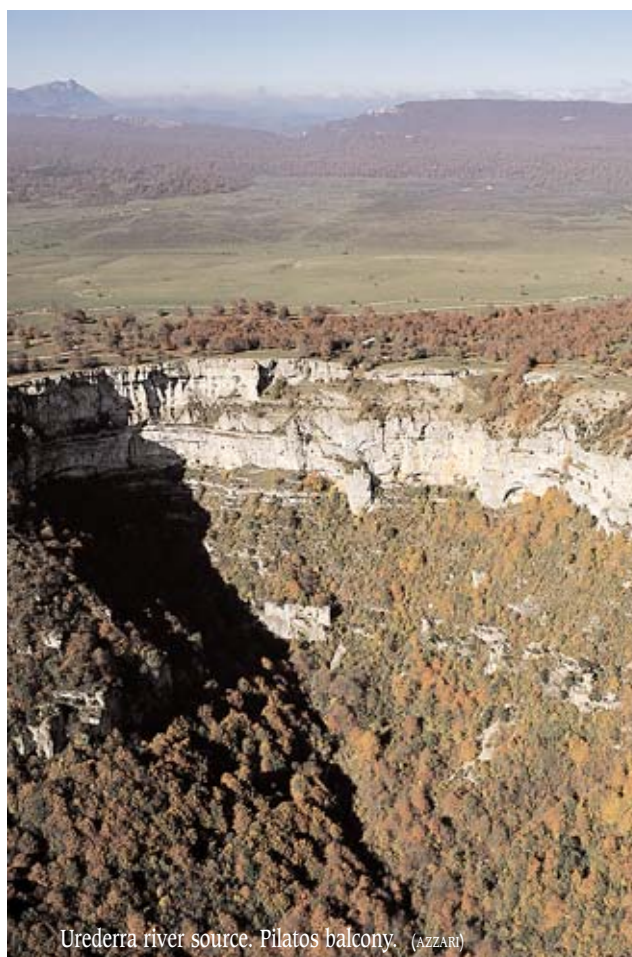
2. Areas of Community Importance

ACTIVITY	IMPACT	KEY ELEMENT	OBSERVATIONS
<i>Agricultural activities</i>			
Shepherding (See: Photos 25 and 26)	+ D 3 E	–Grazing land and brushwood –Fauna linked to extensive livestock	Necessary for the maintenance of the habitats. Necessary to maintain livestock and therefore trophic supply.
Abandoning pastoral systems	- D 3 L	–Grazing land and brushwood	Risk of loss of inventoried grazing land. Visible in some areas of the southern slopes.
Over-grazing	- D 3 P	–Grazing land and brushwood	Risk of loss of measured surface area. Visible in specific points of the northern slopes.
Pits for sanitary treatment of cattle	- D 3 P	–Damp areas –Fauna linked to water courses	Unknown whether waste collection system exists. In Sorogain it is organised and carried out.
Use of fire to improve pastures	- D 2 E	–Grazing land and brushwood –Deciduous forest	Deeply rooted practice especially in the northern slopes. Encourages impoverishment of pasture and erosion, particularly noticeable in the gullies. Generally carried out without control, even burning wiring and extending to forested areas.
Clearing of weeds to improve grazing land.	+ D 3 L	–Grazing land and brushwood	Necessary to maintain and improve the grazing land. Has been carried out in the area of Sorogain and also in Enekorri.
Ploughing to improve grazing land	- D 3 L	–Grazing land and brushwood	Affects the floristic composition of the grazing land. Carried out some years ago in Sorogain.
Use of poisoned bait	- 3	–Fauna linked to extensive livestock	Its use in the Area is unknown.
Tree topping for livestock	+ D 2 L	–Deciduous forest –Forest invertebrates –Chiropteran	This practice encourages the diversity of beech grove and offers refuge and alimentation to the fauna. Localised in the northern zone.
Gathering ferns for livestock	+ D 1 L	–Grazing land and brushwood	Practice that encourages the maintenance of pastureland. Located in the northern zone.

3.6.- ANALYSIS OF INTERESTED PARTIES ³

The feasibility of the protected area depends largely on being able to increase the quality of life of the local communities. These areas are registered in a territorial matrix in which numerous uses, interests and expectations converge on different scales that affect the management of the area. The attainment of conservation objectives will depend on knowing how to manage these uses and interests.

The analysis of the interested parties, as previously defined, responds to the need to identify all the agents which at different levels and intensities condition the management of the area.



Urederra river source. Pilatos balcony. (AZZARI)

THE IDENTIFICATION OF THE INTERESTED PARTIES MUST TAKE INTO ACCOUNT:

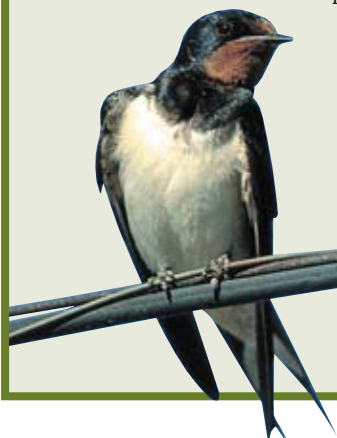
- ↻ Responsibility in areas of management
- ↻ Ownership and representativeness of productive sectors with real or potential incidence on the state of conservation of the area.
- ↻ Responsibility in the development and execution of sectorial policies affecting the management of the area.
- ↻ The potential use of the area with regard to the landscape and scenic quality, environmental education, research, public use, maintenance of the cultural heritage and of the traditional cultural settings.
- ↻ The capacity to act as representative social interlocutors who are able to promote the development of participative management or resolve current or potential conflicts.
- ↻ The representativeness of society and of future generations in terms of the conservation of the natural and cultural heritage.

3. Both in terms of analysis of interested parties and what is presented later related to the process of drawing up plans, you are recommended to read Chapter 6 on participation in the Plan of Action for protected nature areas within Spain (see bibliography).

Probably not all the parties identified have the same implication nor consider themselves affected in the same way by the management of the area, so the detail of analysis and degree of participation in planning will be different in each case.

THE RESULT OF THIS ANALYSIS CAN BE PRESENTED IN A FILE-CARD FOR EACH PARTY, IN A TABLE IN WHICH ONE ROW REPRESENTS ONE INTERESTED PARTY AND EACH COLUMN RESPONDS TO THE FOLLOWING ASPECTS:

- ↪ Characteristics that might be relevant in view of planning or getting the involvement of the interested party in management and in the measures which the plan might propose. Social representativeness and influence as well as the relation with other parties.
- ↪ Interests and expectations that might affect the state of conservation of the area.
- ↪ Information on environmental values in the space and knowledge on interactions of its activity with the state of conservation; environmental awareness, perception and evaluation of the space; capability to intervene in the plan's measures.
- ↪ Potential conflicts: emerge from the cross analysis between conservation objectives, current land uses, interests and expectations.
- ↪ Implications and conclusions for the project: possible contributions to the project of each party and recommendations with a view to the participation of each party in the planning process itself and in the management of the area.



Swallow. (DAVID CAMPION)

From this table it should be possible to obtain a picture of the socio-economic situation of the Area, bringing together commentaries on the dependence of the economic activity of the natural resources, incidence of public subsidies on activities related to the natural resources, capacity of owners or local groups to intervene in management, fragmentation of ownership, structure of the population pyramid, presence of voluntary associations or friends in the area, evaluation of the space on the part of the local community and of society in general, existence of environmental education programmes for the local population or visitors, employment linked to conservation, etc.

This analysis should also facilitate the design of effective tools of participation of interested parties and support measures for management.

EXAMPLE OF ANALYSIS OF INTERESTED PARTIES (LAGUNA DE PITILLAS-NAVARRA)

INTERESTED PARTY: ASSOCIATION FOR THE DEVELOPMENT OF THE MIDDLE ZONE

Public entity of an associative character, made up of 11 local entities and other organisations among them the Town Council of Pitillas, aimed at promoting the integral development of the Middle Zone and serve as a convergence and representation forum to economic and social agents, both public and private, in the area.

• CHARACTERISTICS WITH A VIEW TO PLANNING

ENCOURAGES	COULD HINDER
<ul style="list-style-type: none"> ↪ Promoting sustainable economic alternatives. In this direction, for example, support has been given to setting up the first eco-tourist business in Pitillas. ↪ Considerable efforts are being made in promoting tourism based on cultural and natural resources. In this direction, Pitillas Lake is considered a necessary complement to this tourist offer and its potential is being acknowledged. ↪ A transnational cooperation project on Marshland Evaluation has been signed with its counterpart in the zone of Trasimeno Lake, Umbria (Italy). ↪ It is a body of coordination and coherence in supra-municipal tourist management. They have, since 1998, been managing the Programme of Rural Innovation in the Middle Zone, whose priorities include the recovery of the environment. ↪ There is an interest in promoting quality “local produce”, which could encourage greater use of environmentally friendly farming practices on the part of farmers in the zone. ↪ They consider the environment variable in the execution of their projects. ↪ Information, technical capability and experience available for the handling of structural funds with direct application in the area and that have the Nature Reserve as a basic reference. 	<ul style="list-style-type: none"> ↪ Natural resources are considered secondary as opposed to the cultural offer in the tourist planning for the Middle Zone and in drawing up a joint tourist image to the outside. ↪ They do not know the aims of management of the area. ↪ The values leading to it being included in the proposal of Places of Community Interest in Navarra are unknown.

• INTERESTS AND EXPECTATIONS

Promote the integral development of the Middle Zone. Within the scope of tourism, improve social, economic and patrimonial profitability of the tourist sector in this zone.

• POTENCIAL CONFLICTS

Increase in the touristic and recreational pressure on biological components sensitive to human disturbances.

• POSSIBLE CONTRIBUTIONS TO THE PROJECT

- ↳ Useful knowledge of the socio-economic reality of the area and the potential of Pitillas Lake in promoting greater touristic development in the zone.
- ↳ Technical knowledge and support for training local population and creating marketing channels for high value quality products.
- ↳ Can contribute in defining objectives and specific action plans related to increasing the well-being of the local population.



Pitillas lagoon. (AZZARI)

Table: extract of the ANALYSIS OF PARTIES
in the management plan of Valdorba Mountains

PARTIES	CHARACTERISTICS	POSITIVE ASPECTS	WEAKNESSES
Government of Navarra Dept. of the Environment	Project promoter. Responsible for Natura 2000 Network. Responsible for the management of the Area.	Decision-making and financial capacity (lines of forest grants). Support to development of ecotourism in the zone.	Limited personnel. Meagre budget. Bad image causes mistrust. Participates in PDR with Dept. of Agriculture. Lack of coordination between different sections.
Government of Navarra Dept. of Agriculture and ITGs	Responsible for livestock management in the Area.	High budget. Numerous personnel. Solid and settled structure. Decision-making and financial capacity. Boasts confidence of local entities and owners of exploitations. Responsible for PAC and PDR. Approval of Code of Good Agricultural Practices. Extensive information on agricultural activities.	Scant development of activities related with conservation, in the PDR.
Local entities: Town Council of Leoz and Pueyo	Administrators of communal lands. Only two town councils involved in the ACI. Subsidies to forestry matters complement the budget. Its main source of income is from aero generators. They have the economic capacity to contract consultants specialised in various subjects (land consolidation).	Very close to the population and great knowledge of the terrain and the needs of the zone. Good capacity of analysis of the problems that affect them. Dynamic in searching for alternatives. Fluid relations with the Dept. of Environment.	Different environmental awareness of local political groups.
Farmers	Scarce in number (in Leoz, 27 ATP). Aged sector. Average size of plot is very small (83% < 1 Ha). Economic dependence on the aid of PAC. Scant exploitation of agro-environmental measures.	Keep the mosaic landscape thanks to its activity. Essential for maintaining the area in which birds of prey abound.	Interest in land consolidation, increasing the size of the plots, with the loss of ecologically important elements, as well as the mosaic landscape.
Stockbreeders	Scarce in number: (9 ovine and goats and 2 bovine). Aged sector. Economically dependent on PAC and PDR.	With their activity have maintained the mosaic landscape. The extensive pasture contributes to the conservation of habitats of interest and the maintenance of the area in which birds of prey abound.	Irregular distribution of the livestock load, with consequent loss in the diversity of the Area. Tendency to stable livestock. Concentration of corrals in urban centres and graze only in surrounding areas. Abandonment of livestock infrastructures (corrals and drinking troughs) not within immediate reach of urban centres. Scant diversification of livestock (only one bovine exploitation.) Lack of knowledge on the potential of pasture and the weight of grazing.
Association for the Development of Valdorba	Non-profit making association, with interest in sustainable development for the Area.	Concentrate their labour on tourism and uses (agriculture) compatible with the natural values of the Area. Groups together the totality of local entities included in the scope of the Plan.	

INTEREST AND/OR EXPECTATIONS	POTENCIAL CONFLICTS	INVOLVEMENT IN THE PROJECT
<p>Application of Management Plan. Introduction of Natura 2000 Network in Navarra.</p>	<p>With other departments in Government of Navarra, due to their objectives, inter-departmentally and intra-departmentally. With farmers because of environmental conditions of land consolidation.</p>	<p>Must be the driving-force, coordinator and the dynamo in the application of the Plan.</p>
	<p>Priority of productive objectives in contrast with environmental. Development of land consolidation. Strengthening and financing of high environmental cost projects (land consolidation and grazing plan).</p>	<p>Cooperation, involvement in and financing of the Plan of Management, both in technical aspects (grazing plan and land consolidation), and in the adaptation and creation of PDR measures to the objectives of the Plan.</p>
<p>Maintain and improve the performance of current exploitations: forest, cynegetics, pastures and fungicolous (LIFE Mycovaldorba). Alternative projects and alternatives to maintain active populations. Measures of support and encouragement of eco-tourism. Power of decisions on the Area and on the preparation of the Master Plan.</p>	<p>Lack of clear consensus with regard to environmental measures of the land consolidation.</p>	<p>Need for its active involvement to obtain a document of consensual objectives.</p>
<p>Interest in alternative modes of agriculture (high participation in Conferences on Ecological Agriculture). Improvement in their conditions of living, as well as in aid to improve their exploitations and their income.</p>		<p>Priority necessity to be informed in detail on the application of the Management Plan. Need to be involved in setting up the Plan. The application of the Management Plan must not represent a loss in income to the sector.</p>
<p>Improvement in their living conditions, as well as aid to improve their exploitations and their income.</p>		<p>Their activity is vital for the conservation of pastureland. (habitat of interest). Priority need to be informed in detail on the application of the Management Plan. Need to be involved in setting up the Plan. The application of the Management Plan must not represent a loss in income to the sector.</p>
<p>Maintain the population and improve income in accordance with the conservation of natural values in the Area.</p>		<p>Support to attaining the conservation objectives of the ACI.</p>

3.7.- DEMARICATION OF THE AREA OF SOCIO-ECONOMIC INFLUENCE

Probably many users (or simply readers of this guide) are of the opinion that the area of socio-economic influence of the planned space should be defined prior to commencing the socio-economic analysis, hence establishing the territorial scope of analysis. In traditional planning the area of socio-economic influence is often considered to be the conjunction of municipal boundaries covered by the protected area.

However, accepting that a defined territorial scope as the initial reference for a socio-economic analysis is necessary, and that this could coincide with the municipal boundaries that contribute a significant surface area of unspoiled natural space, the demarcation of this area should be tackled with greater flexibility. There are nature areas whose state of conservation, being basically Mediterranean grazing land, depends on transhumant activity and therefore on the maintenance of an economic activity whose agents live a considerable distance from the area. In others, the pasture is used by stock farmers of some of the municipal boundaries in the environment while others do not contribute grazing function. The location of the agent who exploits a resource within an unspoiled nature area and the socio-economic effects of his/her activity could be a long way from the space in question. As in the case of cattle farming, we may find many variables that suggest establishing an area of influence that turns out to be the total of the areas of influence of the different economic activities that have a bearing on the state of conservation. It is for this reason that, although it may seem unorthodox, the demarcation of the area of influence is proposed at the end of the socio-economic analysis taking into consideration the data and conclusions of the analysis.

4. ADDITIONAL INFORMATION

Any other relevant information will be included that may not have been considered in the previous sections:

- ↪ Bibliographic references that appear in the text
- ↪ Bibliography used to get to know the area better
- ↪ Databases
- ↪ Cartography
- ↪ Pictures and photographs
- ↪ Etc.

5. PRELIMINARY ASSESSMENT OF THE AREA

Once the unspoiled nature area has been described it would be convenient to carry out an initial evaluation from the ecologic point of view. This preliminary evaluation involves an initial reflection and synthesis on the most relevant characteristics of the place, the systematisation of which could be facilitated if a series of criteria were described that make it possible to estimate the value of a space.

The assessment could be presented in the form of a matrix or table. It is not necessary to include a commentary on each criterion: only on those which deserve observation.

5.1.- ASSESSMENT CRITERIA

It is difficult to find consensual definitions for some scientific terms. It is not the aim of this document to debate or discuss the different acceptance or subtleties that renowned authors give to each term. Leaving aside these necessary discussions that allow us to use a common language for another occasion, and returning to the purposes of this document, below is a description of what is understood by each of the chosen assessment criteria.

5.1.1.- Fragility and vulnerability

Understood in this document as the susceptibility of an area or of its biological components and ecological processes to the loss of its intrinsic characteristics or of its favourable state of conservation. Consideration must also be given to the capacity of response and recovery in the face of natural or anthropic disturbances, what some authors define as elasticity or resilience.

5.1.2.- Rarity and singularity

Rarity expresses the abundance of a habitat or taxonomic group in real terms. The rarity of the main habitats and species must be evaluated indicating the international, national or regional scope to which reference is being made. The greater the number of unusual habitats or taxonomic groups in an area, the greater its evaluation in this section. Consideration will also be given to other unique aspects, such as relictism, endemism, distribution limit, being located in very degraded or humanised areas, etc.

5.1.3.- Naturalness

Some of the habitats aimed for protection are the last stage in a vegetation series, what would correspond to the potential or climatic situation. In these cases, the naturalness would be an indicator of the degree of alteration of its original characteristics due to the action of the human being. This aspect is not assessable in habitats brought about by human intervention.

5.1.4.- State of conservation

The state of conservation will be better the more it approaches what we consider an ideal representation of the favourable state of conservation in this habitat. In the case of species, what will be valued will be the state of conservation of their habitat and the size of the population. In any case, what is described in article 1 of the Directive on Habitats will be understood to be state of conservation and favourable state for habitats and species.

5.1.5.- Representativeness or typicalness

Some vegetation or fauna communities show a typical response to determined human practices over a long period of time; in other cases the composition or characteristics respond to geological, edaphic, climatic, etc. factors. In this sense it is also worth assessing up to what point the characteristics of a habitat in one area respond to what is typical or representative in that habitat, so that a habitat will have a better state of conservation the more it represents the ideal picture of this habitat.

5.1.6.- Special interest

Some species or habitats will be taken into consideration which, without being found among the most endangered, will have special relevance for their value as constructors in the ecosystem, umbrella elements, for their economic, cultural or aesthetic etc. value.

5.1.7.- Size and form

Quite often unspoiled nature areas of considerable dimensions are more valuable for conservation than small areas. This factor, measured in terms of absolute surface and in area-perimeter terms has been taken into consideration in the evaluation of the enclosures.

5.1.8.- Presence of Endangered Species or Habitats

The presence of endangered species or habitats increases the conservation value of an area. This aspect must be analysed at the regional, national and international level. Consideration must be given to whether the area offers significant percentage of any habitat or species in the global context of the proposal of areas in Navarra, and whether priority interest habitats or species are present.

5.1.9.- Biological diversity

Diversity must be considered in the following terms: 1) diversity of habitats and structure of the habitat 2) diversity of biological groups 3) diversity of species. Although in general diversity is a value in itself, the interest of the species present must be taken into consideration as frequently the presence of a few very endangered species in the area is more important than that of a great number of more abundant non endangered species. Therefore, the criteria of “diversity” must be confined to the species of interest for conservation or to concentrations of well-structured fauna communities that are characteristic of the ecosystem to be preserved.

5.1.11.- Uniqueness

This refers to cases in which a determined Area houses the unique representation of a habitat or taxonomic group. The analysis must be made for the whole regional system of Nature Areas, in the scope of each bio-geographic region.

5.1.12.- Stability

Consideration will be given to whether the habitats existing are stable or in transition, as well as the incidence of natural factors or specific human actions on the natural dynamics, the importance of these changes in maintaining the environmental characteristics of the area and the feasibility of their control via management. In the case of species, it is necessary to evaluate if their presence is regular or whether they are buoyant individuals or from non-consolidated territories.

5.1.13.- Internal coherence

Is the area important for migratory species? Is it along the usual travel routes of some species or is

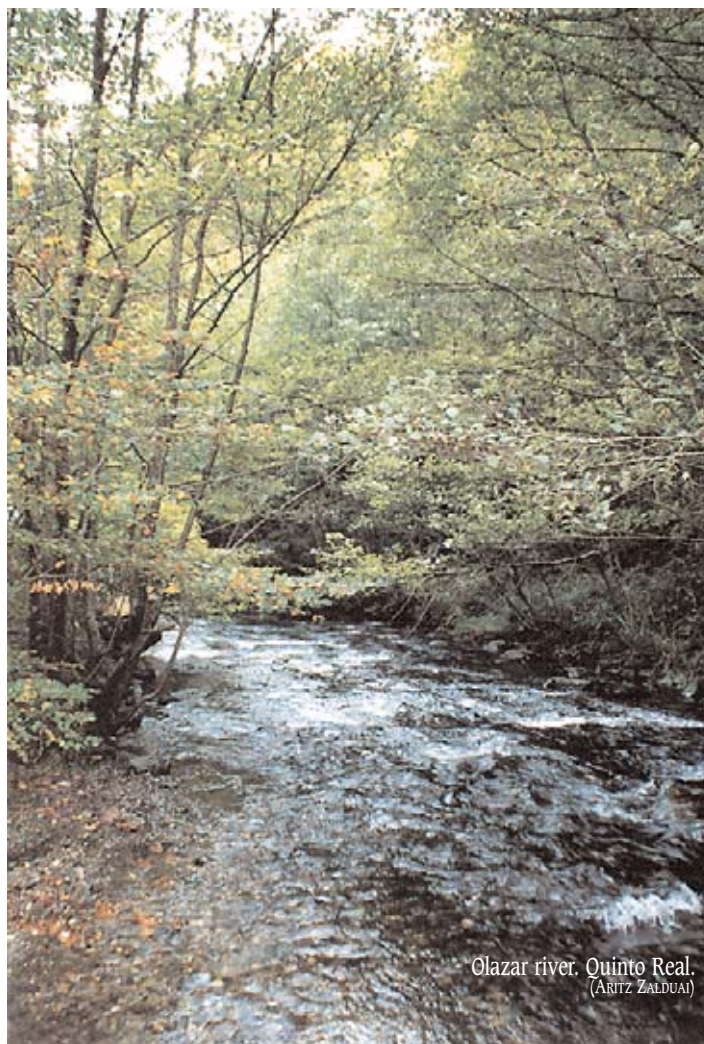
it the course for re-colonising new territories? Could its ecosystems or habitats have a bearing on the conservation of ecological processes or have a relevant value in protecting the interrelation of other areas in the network? In conclusion, what place does this area occupy in the ecological structure of the regional system of unspoiled nature areas, and with regard to the national or European network?

5.1.14.- Potential and capacity of recovery

In the case of some habitats and taxonomic groups the present situation is below optimum so management intervention cannot be directed at maintaining the present state of conservation but at enhancing it. Consideration must be given to the potential of an area to house species of interest for the management intervention that do not presently exist or are present in an irregular or unstable way. Likewise, in the case of natural habitats valuation will be given to the presence of stages in the same series as these habitats and that, by means of appropriate handling, can evolve towards natural habitats. All of this will be done while paying special attention to areas identified as indispensable to attain a favourable state of conservation for some priority species or habitat.

5.1.15.- Isolation and fragmentation

Fragmentation and isolation causes a decrease in the elements, which ultimately might result in the extinction of populations. In ecological terms fragmentation is defined as the process by which a determined habitat becomes reduced to smaller sized islands, more or less connected between them in a matrix of habitats different from the original. It is necessary to evaluate at a local scale the degree of fragmentation and loss of connector elements of the area that have had an influence on the decrease in the elements or in local extinctions.



Olazar river. Quinto Real.
(ARTZ ZALDUAI)

EXAMPLE OF EVALUATION MATRIX

(LIC Management Plan of the Mountain Ranges of Urbasa and Andía

Ecological criteria

CRITERION	COMMENTS	IMPORTANCE
Fragility and vulnerability	<p>Due to the permeability of the ground, the aquiferous show high vulnerability to polluting agents.</p> <p>Some habitats depend on the maintenance of non-profitable extensive exploitation levels (seasonal migration or transhumant livestock).</p> <p>Ponds are susceptible to drying, eutrophication and contamination processes converting the communities of amphibians and aquatic plants in very fragile elements.</p> <p>In the case of alteration, the process of recovery of habitats, such as grazing lands in areas once covered for long periods in snow, and biotopes where they are to be found, such as crags, is very slow perhaps even irreversible.</p>	<p>Regional</p> <p>European</p> <p>National</p> <p>European and Regional</p>
Uniqueness and singularity	<p>Distribution limit of the Alpine triton, Parsley Frog, Viviparous lizard, Iberian viper, and Bearded vultures.</p> <p>The distribution of the whinchat in Navarra is only limited to the mountain ranges of Urbasa-Andía, Aralar, Loquiz and Codés.</p> <p>Four flora species are Endemic, Iberian, Pyrenean and Local. Furthermore, in the Area there are four other species or subspecies of amphibians or reptiles belonging exclusively to the peninsula.</p>	<p>European and national</p> <p>Regional</p> <p>National and regional</p>
State of conservation	<p>Up to seven habitats converge of varying interest in an excellent state of conservation.</p>	<p>European and national</p>
Representativeness or typicalness	<p>Pastures: those in the Area are very representative of their respective types and subtypes. These are a reference for the extensive livestock farming in Navarra.</p> <p>The formations of stable boxwood on rocky slopes are very representative of this type of habitat.</p> <p>Forests: patches of tree-topped beech forests exist on low mountains and wood pastures typical in different modes of forest exploitation.</p> <p>Karstic environment: the mountain ranges are a clear representation of a particular karstic landscape, which reveals itself in its characteristic superficial and subterranean model.</p>	

CRITERION	COMMENTS	IMPORTANCE
Naturalness	There are beech forests in not very accessible areas with low or non-existent intensity of exploitation which indicate high levels of naturalness.	European
Size and form	Extensive continuous and compact patches of pastures and beech forests.	Regional
Special interest	<p>Amphibians: Urbasa and Andía are considered an important area for amphibians and reptiles in Spain. 80% of the mentioned species can be found in Navarra.</p> <p>Bearded vultures: Strategic place for the expansion of the species towards the Cantabrian mountain. Furthermore it is an umbrella species for the rest of the rock nesting necrophagous birds.</p> <p>Beech forests and pastures: of great ecological, scenic, recreational and culturally traditional value.</p> <p>Aquiferous: supply large part of the population of Navarra with drinking water.</p>	<p>National and regional</p> <p>European, national and regional</p> <p>European, national and regional</p> <p>Regional</p>
Presence of endangered species or habitats	<p>12 habitats in Appendix I of the Habitats Directive.</p> <p>47 animal species included in the Regional and State Catalogues of endangered species and/or Appendix I of the Directive on Birds and II and IV of the Habitats Directive.</p> <p>5 floral species in the Regional Catalogue of endangered species</p>	European, national and regional
Uniqueness	<p><i>Cochlearia aragonensis</i> subsp <i>navarrana</i> is a botanical endemism of Andía.</p> <p>The only known population of the plant <i>Hydrocotyle vulgaris</i> in Navarra can be found in the Area.</p>	Regional
Selective diversity	<p>The diversity of the Area is high as corresponds to the zone in which two bio-geographical regions converge.</p> <p>At least 18 different habitats have been identified, of which 67% are of European interest. With regard to fauna, there is a high representation of the greater part of faunal groups with at least 43% of the vertebrates in Navarra (except fish), of which 47 species can be found in red books.</p>	European and regional

CRITERION	COMMENTS	IMPORTANCE
Stability	<p>The persistence of some ecosystems in the Area which pass inevitably through the maintenance of traditional livestock uses.</p> <p>The brushwood on podsol may evolve into beech forest if there is not sufficient grazing.</p>	
Potential and capacity of recovery	<p>The area has populations of autochthonous crab, bearded vultures and European hare whose situation is below optimum and could be improved.</p> <p>Also existing is the potential to house other species such as the Middle-spotted woodpecker, and various species of bats and invertebrates, no record of which exists in the Area.</p>	
	<p>The manipulation of certain forest stands could be improved with the aim of obtaining favourable states of conservation for catalogued species of fauna and linked to various mature forests.</p>	
Isolation and fragmentation	<p>There is a problem of ecological barrier (Sakana communication infrastructure) and fragmentation of habitats (potential band of oak wood) between the ranges of Urbasa-Andía and Aralar, which could be affecting the expansion of species such as the roe deer or the middle-spotted woodpecker.</p>	Regional





DOCUMENT 2



DOCUMENTS OF OBJETIVES

In this document a detailed analysis is made of the problems affecting the state of conservation and the ecological integrity of the area.



FOR THIS IT WILL BE NECESSARY TO DEFINE:

-  The desired situation for each key element.
-  The constraints that hinder or favour obtaining such a situation.
-  The results or operative objectives which might be expected on a temporary level and within the competence of the plan.
-  The active measures, norms or directives proposed to obtain the desired results of the plan.

I. CHALLENGES AND FINAL AIMS

Having described in the previous section the situation in which the key elements for management find themselves, it will be established what their desirable situation is in the Area, or what is really the same, what is understood as favourable state of conservation in the scope of the Area for each key element will be defined, specifying as far as possible the requirements of each one. This situation will be approached in a utopian setting in which there would be absolute control over land use and over the area and its surroundings. No limitations will be taken into consideration so they do not have to be possible in practice or economically viable in the present circumstance.

However, as already commented, to establish the favourable state of conservation of many species and habitats some knowledge is needed which in many cases is lacking. In these cases, having stated this lack, it is convenient to establish alternative objectives in two directions:

-  Establish projects that make it possible to obtain the necessary information to define the favourable conditions, attributes and reference values.
-  Formulate objectives that ensure that the present conditions do not deteriorate prior to having obtained the previous information.

At some time primary and secondary objectives may be established which will help to set priorities and direct the efforts of the management.

The objectives do not have to be exclusively ecological. It is also possible to propose others of a socio-economic, cultural, educational, scientific, etc. character, only when it is understood that they can have a positive effect on conservation. In any case, as already mentioned, the inclusion of other objectives that have a bearing on the well-being of the population and on the socio-economic development will depend on the implication and commitment of the relevant administrations.

For some habitats and taxonomic groups the actual situation does not constitute a favourable state of conservation, so on occasions the aims of management should not be to maintain the present situation but to improve it. When it comes to formulating these objectives, the potential of the area to house greater populations of significant species or to reintroduce others must be borne in mind: analogically to increase the surface of habitats of interest.

Bearing in mind that favouring some species or habitats could prejudice others, a cross analysis of objectives must be carried out.

THE CHALLENGES OF FINAL AIMS DEFINE THE SITUATION OF EACH KEY ELEMENT IN EACH AREA

2. CONSTRAINING FACTORS

Constraining factors are understood to be those that, inter-acting with key elements, tend to distance them or bring them closer to the conditions established as desirable. They may be natural factors (e.g. natural evolution) or artificial (e.g. agricultural intensification or decrease in grazing). “Tension factors” or “limitations” are often spoken about which do not pay sufficient attention to those factors that may have a positive bearing on conservation and which management must foster and stimulate.

In this phase of analysis the defined situation established as favourable for each key element must be compared with the description in the section “State of conservation of key elements”. If both situations do not coincide, then what is involved is a break down of the problems detected until it is possible to establish as specifically as possible the cause-effect relations. For this a problem chart might be useful. This is a sketch of the current negative reality which it is being sought to change. Independently from the method of analysis chosen, the following must be taken into consideration:

↪ All too frequently what is a problem is confused with what is really the absence of a solution.

So, for example, when the loss of grazing land is analysed mention is often made of the problem “lack of aid to extensification”, when the problem is “the lack of economic profitability of extended exploitations”. It may seem a purely semantic question, but this is not so. If the problem is expressed like this, you avoid restricting the solution to only “creating aid to extensification”, forgetting other alternatives or complementary measures such as “improvements in channels of commercialisation of quality products”, “improving open furrows, watering points and other cattle-raising infrastructure for extensification”, “the internalisation of environmental costs of intensive productions”, etc.

↪ Many problems identified are at the same time the cause or effect of others, so correctly establishing correlations between them enables identification of focal or main problems.

↪ Having identified a problem, it is always necessary to question the cause of it until coming to the same root.



So, using a very simple example, in the previously mentioned case, “the loss of pasture habitats” occurs due to “a decrease in extensive cattle-raising function”, which in turn occurs “due to lack of profitability of extensive exploitations”, which in turn occurs “because of greater profitability of intensive exploitations”, which in turn occurs because of “the non-internalisation of environmental costs of these types of productions and because of direct aid to production”, etc. Naturally the reality is more complex and there are other factors such as “non evaluation of environmental benefits of extensive cattle-raising”, “the absence of channels of commercialisation of quality products” or “the lack of attractiveness of grazing as a professional activity” which influence the problem and must be related to one another.

↪ There are external problems or factors that cannot be tackled in terms of the temporary nature or competence of the plan, or that simply exceed the capacity of action, because of climatic change for example, changes in the Community Agricultural Policy or the demarcation of the Public Hydrological Resources. It is convenient to analyse how these global or extra-territorial problems affect the area and add local information to the general discussion that shed light on the debate, but it makes no sense to pose objectives or actions that are beyond the scope of the planners. This does not mean that, at a local level, the challenge of all interested parties modifying their behaviour in order to achieve the objectives should not be tackled.

TO IDENTIFY THESE CONSTRAINTS OR TENSION FACTORS IT MIGHT BE USEFUL TO ASK THE FOLLOWING QUESTIONS WITH REGARD TO THE FINAL OBJECTIVES:

- ↪ Is it possible to attain the objective with the available resources, knowledge and technology?
- ↪ What is the economic and social cost of attaining the objective?
- ↪ How long will it take to attain?
- ↪ What effect will it have on other proposed objectives once reached?
- ↪ What factors could hinder obtaining the objective?
- ↪ Can they be eliminated totally or partially?

Frequently the actual level of scientific-technical knowledge makes it impossible to know exactly the present situation or what could be considered “favourable state of conservation”. If this is the case, it must be clearly indicated, as the specific objectives and the measures to obtain them need to rectify these failings. Until this is done, applying the principle of prevention, everything must be done to ensure that the situation gets no worse and, if possible, carry out a subjective estimate of the state.

When the impact of economic activity on conservation has been identified, efforts must be made as far as possible to define sustainable models of exploitation for at least the most significant uses, understanding these to be those that facilitate the attainment of economic profitability in order to obtain or maintain the favourable state of conservation for key elements. The actual extent of our knowledge is far from being sufficient to be able to propose contrasted models of sustainability. For this, a significant part of the efforts and available resources in the early years when the plan is in force, and even the early plans, must be aimed at investigating these models. The possibility of transferring different experiences of sustainable recovery or the existence of favourable conditions for its application must be earmarked as a positive constraint.

On the other hand, it must be said that the analysis of constraints is more valuable when carried out as a workshop in which the interested parties participate led by a person competent at group dynamics. The joint analysis of all the parties involved and the use of participative diagnostic methodologies directly encourage different perspectives of the same problem, as well as expectations and interests. In this way, they can be confronted using conservation objectives, and stress factors and new opportunities defined. A frequent fact is that the problems identified as such by the specialists as well as the evaluation of their seriousness, rarely coincide with the problems perceived or felt by the local communities. This will, without doubt, call for an information and awareness-raising campaign. A social commitment on the strategy of intervention to be followed to obtain the proposed objectives can only be reached by means of participative planning in which the interested parties understand the environmental problems and adopt these objectives.

This analysis should include, if possible, a forecast of the future evolution of key elements given that the actual inertia and limitations (prognosis) continue the same.

A cross analysis of the compatibility of each stress factor with all key elements must be carried out as it could happen that an activity benefits some and prejudices others. For example, grazing benefits certain types of habitats and species related to open spaces and prejudices the installation of brushwood or wooded areas. In this case it will be necessary to adopt one or other objective of management, to zonify the space with different management objectives in each case or to establish a dynamic management with rotations.

The operative objectives of the plan are the opposite “in a positive condition”, that is, the solutions to the problems or “negative conditions” detected in the previous phase. For example: “the fragmentation and reduction of oak woods” as a problem for the middle-spotted woodpecker; it becomes an objective if we pose “the extension and connection of oak woods”. So, the appropriate analysis of constraints is essential for the later development of the plan.

Atlantic countryside landscape in Ituren. (ARITZ ZALDUA)



LISTED BELOW ARE SOME ASPECTS THAT COULD BE STRESS FACTORS OR CONSTRAINTS FOR CONSERVATION AND WHICH MUST BE THE OBJECT OF ANALYSIS:

↪ In addition to the intrinsic effect of human activities, those circumstances that determine the model of exploitation or management must be evaluated: traditions, historic rights, administrative inertia, economic tendencies and/or technologies, population structure, professional training shortages in sustainable exploitation alternatives, expectations of owners, average age of owners and possibilities of continuity of the activity, public grants policy.

↪ Many prejudicial sectorial actions are already regulated by specific norms that are frequently not complied with. In these circumstances, the legislation applicable to each action must be reviewed and possible legal non-fulfilment identified.

↪ Likewise limitations of management such as the absence of sufficient human and material resources, lack of information, knowledge or experience must be evaluated.

↪ On occasions it could be useful to analyse the past uses that have modelled the landscape or the environmental conditions of the Area, always from the point of view of the state of conservation of the key elements. When these are the elements that have to be maintained, it will be necessary to interpret how this modelling came about and the tendency of replacement by natural dynamics, to be able to suggest suitable models of management.

↪ With regard to actual uses, the preliminary analysis of activities and impacts needs to be done in more detail evaluating those aspects that may complicate, in the case of conflicts, the adoption of conservation measures, such as the economic importance of the undesired use, which would undoubtedly complicate the search for alternatives and raise the possible compensation for the loss of revenue.

↪ Tenancy regime of the land and fragmentation of ownership.

↪ Legal and social aspects that affect management: existing planning, rights and easement (right of way, recovery (hunting, mines, water, pasture, etc.) agreements, previous commitments, etc.) Any constraint that is potentially conflictive must be registered and mapped mentioning any type of relevant deed or document.

3. OPERATIVE OBJETIVES OR RESULTS OF THE PLAN

IN THIS PART OF THE PLAN THE FOLLOWING MUST BE DEFINED:

- ↪ the operative objectives or final products that one hopes to obtain
- ↪ success criteria or objectively verifiable indicators and
- ↪ actions proposed to obtain the expected results

3.1.- OPERATIVE OBJECTIVES

Once the causes that hinder obtaining the final or ideal objectives have been identified it will be much easier to establish what must be done to neutralise these. For this, objectives that are attainable in practice and within the period in which the plan is in force must be formulated taking into consideration existing resources, available knowledge and technology as well as the local social, economic and political situation. They must therefore have a bearing on the limiting factors or constraints to eliminate or reduce their effects on the key elements of management or to encourage those whose repercussions are positive. The aim of the aforementioned being to reach, at some point, the final objectives.

The operative objectives must be understood as anticipated results that should be reached within the time the plan is in force, or in another way, its final products. At the same time, each result could be obtained by active measures of conservation, through norms or through the application of directives. The directives, and above all the norms, will shape the preventive mechanisms of the plan to guarantee conservation.

On occasions it is very difficult to discern between the positive state or result we hope to reach (aim) and the actions necessary to reach them (means).

When what is desired is far removed from the reality, the operative objectives will serve to define different temporary horizons that might lead to the optimum situation (goal or final objective). When reaching the desirable state of conservation exceeds the temporary scope of the Plan, the evaluation could be difficult if short-term objectives are not established that define measurable gradients of progress towards this favourable situation.

The resources available are limited, and many times are not even defined in the planning phase, a situation which calls for an order of priority of the different objectives (1: high, 2: medium, 3: low).

There must be absolutely no ambiguity in stating the results. For this reason they should be described briefly, be measurable and include success criteria, indicating whether this is possible, and that this has not been done in determining the final objectives, minimum, optimum and maximum values acceptable. These criteria will work as follow-up indicators or objectively verifiable indicators (OVI).

3.2.- OBJECTIVELY VERIFIABLE FOLLOW-UP INDICATORS (OVI)

An indicator is a piece of data that can be reliably measured and at an acceptable cost of a specific aspect, which makes it possible to compare the state of conservation throughout a period of time and evaluate the repercussion of the actions that have been carried out. These will normally be indicators of quantity, quality, target group, product, time or location. These might also in turn be indica-

4. European Network of Information and Observation on the Environment, responsible to the European Agency for the Environment.

tors of pressure, state and response. In any case, value will be given to indicators included in international monitoring programmes, whith the aim of being able to compare management results in analogous areas (NATURNET/EIONET⁴), will be appreciated. Various indicators may be used for one single objective, but always the smallest possible number.

In addition to the indicator chosen, the operative objective, being an expected result, should indicate the value we hope to reach for this indicator, or what is basically the same, the success criteria.

EXAMPLES OF INDICATORS

- ↪ Quantity: increase the surface of hydromorphous oak woods of *Quercus robur* by 100 hectares; or the population of bearded vultures by 2 reproductive pairs
- ↪ Location: detect the regular presence of the middle-spotted woodpecker in specific places
- ↪ Quality: increase the diversity of a beech wood by the presence of a specific series of species.
- ↪ Product: draw up a manual of management guidelines of pasturelands of interest.
- ↪ Target group: prepare a training course for all farmers in the Area.
- ↪ Time: incorporate 80% of the producers to ecological agriculture in the first 3 years of the plan.

The follow-up indicators could be formulated within the operative objective or allocated independently.

In any case, they must refer to the objective not to the action proposed to attain it.

Suppose that an objective is “the maintenance of agricultural income and an increase in the surface of autochthonous forests by subsidising forest restoration actions”. In this case, the number of hectares reforested would be a relative indicator of the action (on the environment) through which we try to reach the objective (aim). But this gives us no direct information on the objective and therefore is no use in detecting possible deviations. Other follow-up indicators that would allow us to evaluate the objective and also the relevance of the route chosen would be “to increase income through reforestation in full ownership farmers”, “an increase in surface of autochthonous forests” and increase in income per hectare/public investment per hectare”. On choosing the number of reforested hectares as an indicator, we run the risk of accepting as an objective the reforestation of the greatest possible number of agricultural lands and not the socio-economic and environmental repercussions of the action.

3. 3.- SOURCES OF VERIFICATION

For each follow-up indicator it is necessary to point out how it is to be measured, that is, the source of verification. If an indicator cannot be verified, it should be rejected.

The work, costs and means used to obtain the indicators should be taken into consideration when they are chosen. Where possible, already established routines of information gathering should be used, investigating also the existence of reliable, accessible and relevant exterior sources of verification.

The verification sources will be the basis for drawing up the follow-up programme which will include established protocols for verifying all follow-up indicators:

THE SOURCE OF VERIFICATION MUST BE SPECIFIED AT THE SAME TIME AS INDICATORS ARE FORMULATED, OUTLINING THE FOLLOWING ASPECTS

- ↪ The format in which information will be presented (for example: results of census, manual, report, contracts, digitalisation and planimetry of surfaces, etc.
- ↪ Who should provide the information
- ↪ How it should be gathered
- ↪ When and how frequently it should be obtained

3.4.- MANAGEMENT STRATEGIES

One problem may have different solutions. By strategies we understand the different approaches or alternatives to attaining an objective. The operative objectives have made it clear what needs to be done: strategies will identify the different ways to do it.

So, for example, interesting pasture land could be maintained by orderly grazing, via periodic rotations or controlled burning; giving incentives to local cattle-raising or subsidising transhumance. Some options may be more feasible than others, depending on local conditions. And each alternative has different costs and economic, environmental and social benefits that need to be evaluated.

It will not always be possible to identify different strategies for each objective and for each problem detected, although it is convenient to propose different options and alternatives.

SOME CRITERIA FOR CHOOSING THE MOST RELEVANT STRATEGY ARE:

- ↪ The possibility of success with regard to the main objective and the extent to which expected results will be attained.
- ↪ The possibility of cooperating in obtaining other secondary objectives
- ↪ The priorities of the affected parties
- ↪ Complexity and applicability
- ↪ Budget available
- ↪ Sustainability of the strategy, understanding as such the capacity to continue once the activity has ceased without the need for continued action.

To facilitate a systematic discussion it is possible to use the SWOT⁵ method of analysis, or the method of weighted averages.

4. ADVANCE ON MEASURES, GUIDELINES AND NORMS

AS PREVIOUSLY COMMENTED ON, TO ATTAIN AN OBJECTIVE IT IS POSSIBLE TO PROPOSE:

- ↪ An action: understood as an active measurement of conservation
- ↪ A norm: understood as a preventive measure of conservation. It should be specific to the Area, otherwise it should be contemplated in other documents of greater territorial scope or in other general norms.
- ↪ A guideline: understood as a recommendation which, being desirable, goes beyond what can be obliging by means of a norm.

Measures are described in detail in the document of measures. However, to facilitate understanding the logic of intervention, this document will contain the corresponding measures, norms and guidelines in each case together with the objectives they are aimed at attaining.

5. PLANNING MATRIX

The planning matrix constitutes the central nucleus of the document and reflects the structure of the plan.

AS ALREADY COMMENTED, THE PROPOSAL IS TO CONTINUE THE METHODOLOGY OF MANAGEMENT OF THE PROJECT CYCLE. THE USE OF THIS METHOD FACILITATES:

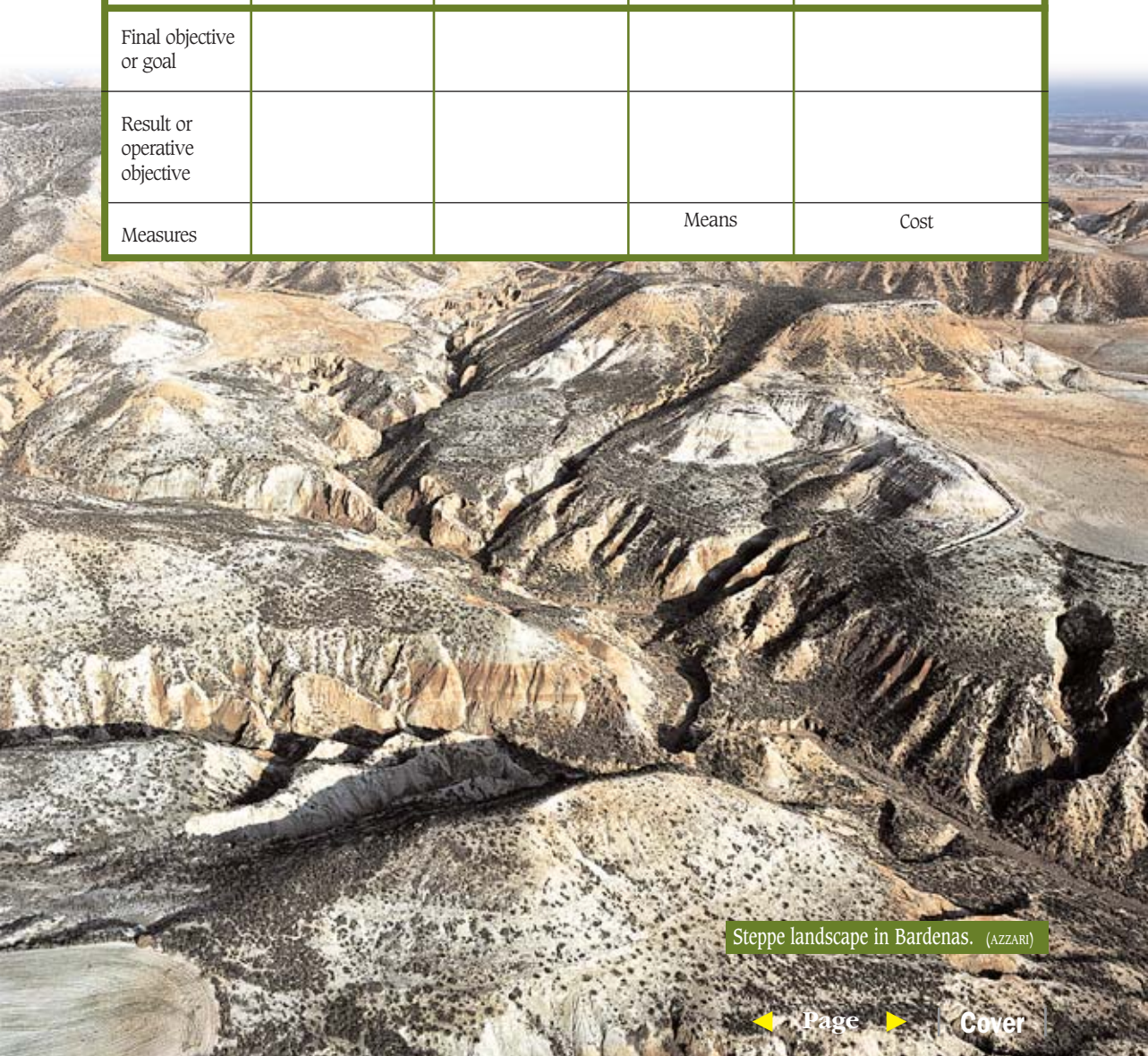
- ↪ Analysis of the context of the plan
- ↪ Ordering and structuring ideas relating cause, effects, objectives, measures, means and results.
- ↪ Presenting the project in a clear, comprehensible and standardised form.

5. Analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

The logical framework is not a form of presentation of a project, but rather a tool of analysis and structuring of ideas.

Applying the “cascade logic framework” could attenuate the complexity of the plans, with numerous elements of management and various final objectives in each case. However, the option chosen is to simplify the structure of the planning matrix ensuring that it does not detract from the coherence of the plan. In this way, it is proposed to adapt this methodology to drawing up Plans of Management, as summarised in the following table:

KEY ELEMENT	INTERVENTION LOGIC	CONSTRAINTS	FOLLOW-UP INDICATORS	VERIFICATION SOURCES
Final objective or goal				
Result or operative objective				
Measures			Means	Cost



Steppe landscape in Bardenas. (AZZARI)

EXAMPLE OF PLANNING MATRIX

KEY ELEMENT: NATURAL HABITATS

INTERVENTION LOGIC

FINAL OBJECTIVE

2 de 4: Maintain the structural integrity and the mosaic pattern of distribution of the habitats typical of the mountainous Mediterranean landscape.

OPERATIVE OBJECTIVE

1.4: Classification of brushwood habitats.

1.5: Establishing a model of pastureland and brushwood exploitation.

1.6: Development of measures to encourage cattle raising activity.

1.7: Definition of mosaic pattern of landscape distribution.

1.8: Maintenance of IDP in Sensitive Areas and increase in the sectors of the Area.

MEANS

1.4.1: Identify and evaluate the different brushwood masses existing in the Area.

1.4.2: Carry out zonification of brushwood in the Area.

1.5.1: Draw up Pasture Management Plan..

1.5.2: Develop Improvement Plan derived from POP on matters of pasture and infrastructures.

1.6.1: Promote agreements between local entities and stock farmers that contemplate commitment to exploitations and possible financial help.

1.6.2: Establish financial help to the livestock sector.

1.7.1: Develop an index of landscape diversity and establish the range that best contributes to the conservation objectives.

1.8.1: Identify and digitalise all the diversifying elements in the landscape.

1.8.2: Characterise and evaluate all the diversifying elements identified.

1.8.3: Incorporate and adapt the matrix emerging from the elements identified, to the design of new plots and infrastructure work.

1.8.4: Develop a protocol of environmental restoration.

1.8.5: Develop protocol for installation of hedges.

CONSTRAINTS	FOLLOW-UP INDICATORS	VERIFICATION SOURCES
<ul style="list-style-type: none"> - Lack of cattle-raising pressure which causes notable increase in shrublike mass and disappearance of grazing land. - Degraded zones without sequential evolution. - Absence of pasture planning - Marked decrease in cattle-raising activity - Scarcity and bad condition of livestock infrastructures. - Inexistence of a diversified landscape indicator. - Land consolidation may affect the diversity of the landscape. 		
<ul style="list-style-type: none"> - Specialised farming personnel - Orthophotos 1.5.000 recent 	<ul style="list-style-type: none"> - % surface of characterised brushwood and pasture - % zonified surface 	<ul style="list-style-type: none"> - Database characterisation - Zonification map
<ul style="list-style-type: none"> - Lack of attractiveness of cattle-raising activity - Absence of grazing land - Ageing of stock farmers and lack of replacements. - Lack of horses in the zone 	<p>Plan of Pasture Planning (POP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - POP
<ul style="list-style-type: none"> - Insufficiency of support to extensification in PDR 	<ul style="list-style-type: none"> - No. of improvement actions - No. of beneficiary exploitations that have introduced measures of development of livestock farming. - % pasture surface included/total surface - UGM 	<ul style="list-style-type: none"> - Report according to PDR - Report according to PAC - Report according to PAC - Report
<ul style="list-style-type: none"> - Scientific ignorance on measureable rates of characterisation of the Mediterranean mosaic map. - Lack of adequate digital cartography. 	<p>Index of landscape diversity (IDP)</p>	<p>IDP</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Land consolidation - Ignorance of actual and ideal rate of diversity. 	<p>Index of landscape diversity (IDP)</p>	<p>Reports</p>
<p>(See database)</p>	<p>(See database)</p>	<p>(See database)</p>

DOCUMENT 3



DOCUMENT OF MEASURES

The document of measures will preferably be presented in digital database format which will facilitate its later statistical exploitation and follow-up of the plan.

1. PROGRAMMES OF ACTION

A programme is a group of projects or actions linked at convenience. While the plan is being drawn up and on applying the methodology of logic framework, actions will have been proposed for each objective, and objectives for each key element. However, when it comes to preparing the document of actions it may be more practical to group them according to another logic. So, for example, it could be interesting to group all those training actions or actions for restructuring natural habitats into specific programmes, especially when they affect different elements.

ALTHOUGH EACH PLAN WILL PUT FORWARD ITS OWN PROGRAMMES OF ACTION ADAPTED TO THE MANAGEMENT THEY PROPOSE, THERE ARE SOME PROGRAMMES THAT ARE USUAL IN THIS TYPE OF PLAN:

- ↪ Improvement in knowledge on ecological processes, natural habitats and flora and fauna species of interest for conservation.
- ↪ Maintenance and restoration of natural habitats and flora and fauna habitats of interest for conservation.
- ↪ Elimination of causes of mortality and low success rate of reproduction.
- ↪ Investment in current tendencies of biodiversity loss in relation to the recovery of natural resources (integration).
- ↪ Development of ecological potential.
- ↪ Access to information and dissemination of the state of conservation of biodiversity and its problematics.
- ↪ Conditioning for use that is compatible with conservation (public use, research, training, environmental interpretation etc.)
- ↪ Development of socio-economic potential encouraging alternative sustainable activities and activating leisure resources.
- ↪ Organisation, management structure, signposting, corporate image and administrative coordination.
- ↪ Public participation, awareness and social support.
- ↪ Training in professional skills for management and sustainable use.
- ↪ Adaptation of norm framework
- ↪ Funding

The programme structure should be as simple as possible. So, for example, if the span of the last eight items mentioned is not excessive, they can be grouped as sub programmes in one single programme: “Tools of Support to Environmental Management”.

2. PROJECTS AND ACTIONS

The actions constitute basic pieces in a plan. They are the means to attain results and fulfil objectives. It is essential that they are attainable; they should be outlined in detail and, where possible, cartographically situated and quantified (acquisition of 350 Ha., restoration of 50 Ha., remodelling of 3 ponds, etc.). In this way it should be possible to commence work immediately.

The actions must give a direct response to the objectives and will therefore be based on the analysis carried out, so there should be clear continuity in the document. If at this point it is considered necessary to include other activities that do not respond to the anticipated objectives, a problem in a previous phase may have been omitted. So it will be necessary to go back and modify the plan. The detection of this contradiction is possible thanks to the use of the logic framework. So, there should be no key element for management for which an objective has not been formulated and there should be no objective for which an action has not been proposed. Undesirable or problematic situations often described in the diagnostic phase are ignored in the propositional phase of the plans or vice versa. Therefore, each action must be linked to at least one objective.

The actions must be framed in terms of the scope of the plan, so no consideration is given to those that go beyond the scope of the plan.

It is convenient to design a programme with a standardised model of projects or actions that enable it to be recorded in computerised format and the progress or deviations verified at any time with what was forecast. For each action it is necessary to indicate at least:

1. Programme
2. Measure (expressed)
3. Justification
4. Objectives with which it is related
5. Index of priority⁶
6. Description

**THE ACTIONS ARE THE
BASIC PIECES IN A PLAN.
THEY HAVE TO BE
OUTLINED IN DETAIL AND
CARTOGRAPHICALLY SITUATED**

6. A priority index must be designated to each action with regard to the other actions established for the same objective. (1: high; 2: medium; 3: low).

7. Scope of application (location)
8. Expected effects
9. Direct beneficiaries
10. Executing Agent/s
11. Interested parties
12. Suggested period of execution and calendar
13. Environmental constraints to be taken into consideration
14. Other recommendations for execution
15. Indicators for measuring effects
16. Necessary and available resources
17. Estimated cost
18. Final cost
19. Possible sources or lines of finance
20. Finance chosen and investment commitment
21. Norms that could affect it
22. Contact reference with those responsible for analogous experiences
23. Follow-up of the extent to which execution has complied with commitment and expected effects.



It might also be convenient to classify actions into:

- ↳ **A:** Actions that have repercussions or are related to other sectorial plans established for the territory in question.
- ↳ **B:** Actions that emerge directly from the Plan of management and that have no relation to other plans.

3. PARTIAL OR SECTORIAL PLANS

If one activity or aspect of the plan is especially relevant and complex the preparation of a Sectorial or Partial Plan could be proposed: Forestry Management, Pasture, Public Use, Environmental, etc.. In any case, the Sectorial or Partial Plans follow on from and are linked to the Management Plan.

Should these sectorial or partial plans already exist in an Area, a cross analysis between both documents should be carried out in the conclusion of the management plan in order to detect contradictions, incoherence or incompatibility. If the measures contemplated in the sectorial plans are compatible with those established in the management Plan reference must be made to this. If the plans should include new questions or be modified in accordance with what is established by the Management Plan, reference must be made to this situation.

Actions will tend to be compatible with sectorial plans. The actions which involve changes to the sectorial plans must be justified and in any case avoid generalisation to the whole Area because in general the seasonal, socio-cultural and economic conditions are very changeable.

This cross analysis should be extendible to any programme, project or sectorial action, initiating, if necessary, the procedure established by article 6 of the Directive 43/92/EEC on Habitats.

The sectorial plans or projects, previously drawn up that affect an Area, can be incorporated into the Management Plan as Sectorial Plans. For this it is simply necessary to check the compatibility of both, as it is not necessary for the management plan to develop aspects already contemplated in the sectorial plan. It is sufficient to make reference to this. This could be the case for many Forest Working Projects or Cynegetic Working Plans. The territorial scope of sectorial plans carried out prior to demarcating the Areas of Community Importance (ACI)⁷ does not coincide with these: it is convenient to incorporate the demarcation of the ACI in the sectorial plan or specify which actions are imputable to the scope of the ACI.

4. ANNUAL PLAN

Annual Plans are time consuming and must be well justified. They could be avoided if the work calendar is well prepared and contemplates an action chronogram specifying partial objectives and financial details.

Annual Plans however, could make sense for adjusting actions to the budgetary availability on consolidated lines in budgets of the Department. They would be extremely brief. Prior to commencing each budgetary year and having covered the corresponding phase of the follow-up programme, a detailed programme of costs must be prepared adapted to the resources available and indicating possible failings. A chronogram of annual actions must also be included.



**THE SECTORIAL OR
PARTIAL PLANS
FOLLOW ON FROM AND
ARE LINKED TO THE
MANAGEMENT PLAN**

7. Areas of Community Importance.

5. CALENDAR OF ACTIONS

A working calendar must be indicated for each action. It is however convenient to draw up a global calendar of the project in which all the proposed actions appear and any temporal sequence and interdependence between them identified.

This could be presented in a chart:

ACTION	1				2				3				4				5				6				Year of project quarter			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				

Irati forest. (ARCHIVE OF G.N.)



DOCUMENT 4



DOCUMENT OF COST AND BENEFIT ANALYSIS

The evaluation of costs and benefits measures, in monetary terms, all the quantifiable consequences of the management plans of an area, evaluating the projects brought together in this plan in terms of the existing net value of their costs and benefits. In order to evaluate the costs of conservation it is necessary therefore to know beforehand, as precisely as possible, the characteristics of the measurements that are proposed and their economic repercussions bearing in mind local conditions that may vary from one place to another. This leads us to the conclusion that the establishment of costs of Natura 2000 is only possible in a case-by-case analysis and this is only possible if the management is planned. An approximation based on establishing the average costs of conservation for each type or group of types of natural habitats and species, and the later transfer to supposedly similar situations is therefore ruled out.

**THE ESTABLISHMENT OF
COSTS OF NATURA 2000 IS
ONLY POSSIBLE IN A
CASE-BY-CASE ANALYSIS AND
THIS IS ONLY POSSIBLE IF THE
MANAGEMENT IS PLANNED**

However, even with an exemplary plan, all costs and benefits have an element of uncertainty related to their calculation. The “uncertainty factor” is due to the system of calculation itself, to the territorial environment and the temporal horizon considered, and to the unpredictableness of the behaviour of the economic agents that intervene in its execution.

IN ANY CASE, THE METHODOLOGY OF ANALYSIS APPLIED SHOULD MAKE IT POSSIBLE:

- ↪ To establish in each case the subject, entity or administration that bears the cost
- ↪ To Establish in each case the subject or entity that obtains the benefit
- ↪ To come to conclusions on whether costs and benefits fall equally on the same social agents or entities
- ↪ To calculate the costs and benefits of a monetary character in accordance with the local and supra-local environment
- ↪ To identify and estimate, if possible, costs in terms of loss of well-being, and the benefits, in terms of environmental goods and services without financial value which the plan generates.

The following table summarises the different costs and benefits that must be taken into consideration, indicating also the agent affected.

COST/ BENEFIT	AGENT AFFECTED	POTENTIAL ACTIVITIES THAT COULD HAVE CONSERVATION COST
Costs	Administration	Identification and designation: scientific research and inventories, drawing up technical proposal, demarcation, public information, etc. .
		Management: structure of management and technical teams, drawing up plans, managing habitats or species, follow-up, research, compensation of pre-existing rights, purchase of land, subsidies and incentives, investments, information, participation, training, etc.
		Opportunity: loss of returns and income
	Economic agents: <i>producers</i>	Loss of revenue Cost differential: cost overrun from adopting beneficial methods of production or from including environmental constraints in works Opportunity cost
		Decrease in recreational value Taxable increments Price increase from public intervention, quality improvement or internalisation of environmental costs. Designation of prices at natural values
	Economic agents: <i>consumers</i>	
Benefits	Society	Increase inventory value Provision of environmental services Cost reduction to avoid pollution Savings in payment of compensation for damages Increase in value of recreational use
		Reduction in costs of production or decontamination
		Price differential for quality productions or with specific denomination
		Utilisation of new production
	Economic agents	Access to new environmental subsidies

Studies of costs must distinguish between the cost which each measure overall has for society and the minimum compensatory payment which Administration should make to compensate for what, in each case, the social agent directly affected by a measure no longer receives.

I. COST OF CONSERVATION

This is the financial or monetary value derived from the suspension or modification of an economic activity caused by the need or convenience of preserving environmental values. Its calculation must include direct and indirect costs, that is the costs of the activity itself and the repercussions on other

dependent economic activities. In view of the impossibility of drawing up input-output tables for each measure in the plan, it is proposed to calculate the **total value of production**.

The calculation must not include public subsidies because if the activity is suspended, the public subsidies received could be used in the new activities that are proposed as an alternative. The cost in both circumstances, with and without subsidies, should be explicitly written in.

So, for example, should the case arise that a corn growing area be replaced by a natural uncultivated grove. The cost which society must assume for not carrying out this activity will be calculated by the value of the production taking international prices as a reference (without intervention) or, should this reference value not exist, the actual market price discounting the subsidies received for this crop. In this way both the benefit of the farmer and the economic activity derived from exploiting the agricultural territory (purchase of inputs, labour contracted, machinery rented, payment of interest, etc.) are included.

If it is proposed to replace corn for another crop, the cost will be the differential in the value of production between both crops.

The cost of conservation, therefore, is not a value compensatory to a specific economic agent as it is borne by the whole society. This information is worth providing to the public administration to facilitate decision taking.

When the costs of an action are at the same time benefits for other individuals in the same community they should not be computed as such as they do not represent a new loss of well-being for the society as a whole (Barberá et al, 2001)⁸. However, this transfer of costs from some individuals to others caused by the plan must be analysed to establish relevant redistribution mechanisms. It is essential, for this reason, to identify the different agents affected by each measure and the direction of the affection, as it may be positive or negative.

Once this identification has been carried out, the administration can evaluate the need and degree of social compensation in terms of the costs of conservation supported by each group or social agent on the one hand, and of the accessibility of this group to another type of investment, subsidy or public service, on the other hand. For this reason, the information previously obtained in the socio-economic analysis phase related to the following is interesting:

- ↻ Definition of the area of socio-economic influence of each Area.
- ↻ Characterisation and dimension of the different sectors of the economic activity
- ↻ Establishment of the relation and dependence of different sectors in the economic activity with

8. BARBERÁN et al., 2001: Criterios metodológicos para la valoración económica de los costes de conservación de espacios naturales. Universidad de Zaragoza.

the natural environment and its components

- ↪ Analysis of the social, financial and environmental impact of public subsidies that have had direct repercussions on the natural environment.
- ↪ Incidence on the income of private individuals and on the income of local entities of public subsidies and the economic activities related to the natural environment and its biological components
- ↪ Calculation of the market price chargeable to the natural resources used in the economic activity and the differential with the actual price, where applicable.

2. MINIMUM COMPENSATION PAYMENT

Is the value which society must pay to a private individual for him/her to cease or modify an economic activity to which he/she has a right, with the aim of generating environmental, and therefore collective goods or services. It is understood that society does not need to pay a private individual for not producing environmental deterioration, as the affect to a common good must be considered susceptible to sanction (“he who contaminates pays”) and so avoiding it is not susceptible to any compensation. The minimum compensation payment should therefore compensate exclusively the extra cost of production, the loss of revenue or the opportunity cost that is generated with the environmental regulation with the aim of producing environmental values.

“Minimum payment” calculates exclusively the repercussion of costs on a producer in comparison with another who does not apply environmental measures. Starting from this minimum calculation, the society can put the price it considers fair on environmental goods produced by the change in uses or model of exploitation, and that depends not so much on market factors but on cultural and environmental awareness factors. The problem is that the market price does not frequently reflect the value of the resource and for many resources there is no market. So, in the case of agricultural activity, to give an example, it would be desirable that, in view of the difficulty in determining the fair price of environmental values, and until such time as more studies on the evaluation of intangible environmental goods not regulated by the market are available, the average regional income will be adopted as the reference value for establishing minimum compensatory payments. The aim is clear: if in order to maintain certain environmental values which society wishes to preserve, and for which environmental norms have been approved, it is necessary to maintain certain economic activities. The “remuneration” of these activities should allow those exercising them to attain at least the average regional income so as to put a halt to abandoning the activity or the temptation to intensify models of exploitation (unless they have access to complemen-

IS THE VALUE WHICH THE SOCIETY MUST PAY TO A PRIVATE INDIVIDUAL FOR HIM/HER TO CEASE OR MODIFY AN ECONOMIC ACTIVITY TO WHICH HE/SHE HAS A RIGHT, WITH THE AIM OF GENERATING ENVIRONMENTAL, AND THEREFORE COLLECTIVE GOODS OR SERVICES

tary income and the conservation activity is not carried out full time).

However, and contrary to what occurs when intervention prices and direct aid are fixed in an attempt to maintain the agricultural income of the producer, to calculate the environmental aid the loss of revenue and a maximum incentive value of 20% of the payment is set. In extensive marginal agro-systems the average regional income is quite different and it is not enough to halt abandoning the activity.

Another polemic aspect in analysing costs and benefits is to clarify what activities represent opportunity cost⁹.

In any case, and beyond these discussions, to establish minimum compensatory payment it is necessary to calculate **the net margin of production**. This includes the value of production minus the costs of the same. In the case of agriculture, some concepts of cost are maintained which the farmer stops using if he limits production (land income, interest on own capital and family labour). In other words, the concept of net margin is used and not that of business profit¹⁰. Also included is an additional percentage to the minimum payment by way of an incentive to adopting the measure on the part of agents affected. This percentage varies between 0% and 20% depending on the difficulty estimated for the affected agents to carry out the change in use implied in the measure.

Unlike conservation cost, calculated without including subsidies, the minimum compensation payment must include the loss of payment of other subsidies as in this case the analysis is not done in terms of the whole society but in terms of a particular agent, where the loss of this income does have a net effect on the level of income.



9. GARCIA FDEZ.-VELILLA, S., 2002: "New mechanisms of financing the conservation of biological diversity. Second edition". Unpublished report for the Environmental Directorate-General of the Government of Navarra.

10. This is done as it is understood that external variable costs could be used by the farmer for other activities (or simply stop using them) while his time (family labour) his land and his capital (interests on own capital) would have no alternative uses.

CASE STUDIED: CALCULATION OF CONSERVATION COST AND THE MINIMUM PAYMENT FOR AN AGRICULTURAL MEASURE PROPOSED IN THE MANAGEMENT PLAN OF ABLITAS

↳ MEASURE:

Stop cultivating a peripheral strip of three metres on 50% of the surface sown with cereal on 80% of the exploitations.

↳ CALCULATION OF COST OF CONSERVATION:

This measure means a loss in income for farmers by demanding that a strip of their fields is not dedicated to production. Given that the success criteria established by the plan is to affect 50% of the surface given over to cereal in 80% of the exploitations, a total of 238 Ha. would be left uncultivated, representing 0.64% of the present surface of cereal. The weighted average loss in production for the types of crop grown in the zone (soft wheat, durum wheat and barley), once the subsidies received via PAC have been discounted, is 17.84 euros/ha. In the case of surface with ecological production. Assuming a reduction in production of 10% and an increase in the price of 25%, this would be 20.07 euros/ha.

↳ CALCULATION OF MINIMUM COMPENSATORY PAYMENT:

In this case the farmer will not lose the right to receive the direct payment from PAC as the sowing will be carried out, given that it is the condition for receiving the subsidy, even though there is no harvest. The weighted average loss of net margin per strip not cultivated without taking into consideration the PAC for the three crops mentioned, is 3.21 euros/ha. This measure contemplates an incentive of 10%, so the minimum payment is calculated at 3.53 euros/ha. This figure includes the real value of production at international prices (1.94 €/ha), the incentive value (0.32 €/ha.) and the addi-

tional value which the European consumer has to pay directly as support to the farmer via controlled prices. In this case the value which the European citizen pays in support of agriculture via PAC is zero.

If the measure meant the loss of the PAC it would have been necessary to add this income to the minimum payment (16.51 euros/ha). This has a curious effect on the public cost of the measure. Basically it would be possible to suppose that it does not represent an additional cost for the administration because what it would stop paying through PAC it would pay as part of the aid as agro-environmental measure. However, direct aid is paid directly from Brussels at 100% as the Community administration would save paying. But agro-environmental help must be co-financed by the State or the Region. In this case, Navarra would have to pay 50% of the compensation of the PAC subsidy not received by the farmer. On the contrary, the EU would save 50% of the payment corresponding to the PAC, as it would only pay 50% of the agro-environmental measure. This is a perverse effect which means that the conversion of a measure that receives direct aid into another agro-environmental measure represents a saving for the European funds and a cost overrun to the region that applies the measure. So, while national co-financing is maintained on conservation measures, the more a territory with this type of measure is preserved the more the EU would save and the more the national or regional administration would have to pay. This makes it difficult for member States to opt decidedly for reinforcing the second pillar of PAC by transferring funds from the first pillar.

3. OPPORTUNITY COST

In an ambient of economic resources that are scarce and susceptible to alternative uses, any action that involves using a resource means getting involved in costs. So the concept of cost implicitly brings the notion of **opportunity cost** understood as the cost of using the resource for a determined purpose measured by the benefit which is renounced as a result of not using it for a better alternative use (Barberán et al.)¹¹

One of the most polemic questions when it comes to establishing conservation costs is to elucidate which opportunity costs are susceptible to compensatory payment. To be able to respond it is necessary to take into consideration the perspective or scale of analysis. So, having analysed the costs of conservation in terms of society as a whole, it seems increasingly more evident that the benefits generated by the total of benefits of the new economic activities and by the generation of environmental goods and services are greater than the costs of conservation, so in the strict sense of the term there is no opportunity cost. But, on a different scale of analysis, it could happen that opportunity costs with monetary consequences derived from the limitation of determined activities fall on a specific economic agent and the benefits (monetary or otherwise), although being greater, fall either on the society as a whole, in the form of intangible environmental goods and services, or on other different economic sectors that could take advantage of the new economic opportunities without being affected by the costs. In this sense, even though it is true that the adoption of conservation measures in many places has resulted in an increase in the economic activity overall given the development of tourist or nature activities or from the commercialisation of handicraft products, it is no less true that frequently the economic sectors that could accede to monetary benefits and those affected by the costs do not coincide in the same way. On occasions, but only on occasions, this could be resolved with training programmes.

A second problem is to determine the scope of the term **"compensatable opportunity cost"**¹². Indeed, there is no general consensus on whether those activities that are not carried out at the time of application of the plan and generate therefore a loss of revenue or income are compensatable.

Among those who accept the possibility of having an "opportunity cost" that might be the object of compensation

**IN AN AMBIENT OF
ECONOMIC RESOURCES THAT
ARE SCARCE AND
SUSCEPTIBLE TO
ALTERNATIVE USES, ANY
ACTION THAT INVOLVES
USING A RESOURCE MEANS
GETTING INVOLVED IN COSTS**

11. BARBERAN et al., 2001: Criterios metodológicos para la valoración económica de los costes de conservación de espacios naturales. Universidad de Zaragoza.

12. It is absolutely imperative that in order to apply fairly article 8 of the Habitats Directive, the European Community prepare clear guidelines on the opportunity costs that could be susceptible to compensation. In the few studies that have been carried out to date, very diverse criterion have been used, which results in variable cost calculations for the same measures, possibly leading to serious harm if these very diverse calculations are used as a basis for establishing co-finance programmes. It is equally imperative that homogeneous criterion of calculation is established in such elemental questions as establishing a common rate of profitability or social discount depending on the case. If these guidelines are not prepared, the judicial services of the E.U. could soon be overwhelmed with an avalanche of complaints.

for a private individual, the most widespread idea is to limit it to those activities that are being carried out in the surrounds of an area and that are restricted by the plan. There emerge, therefore, doubts on the scope of the term “surroundings”: what is the distance we should consider? Other interpretations consider that those restricted activities that are carried out in the surroundings or in analogous situations would be object of compensation. The problem, presented in these terms, is probably difficult to solve, so it is sufficient to propose, on the one hand, not to think of “compensation” in purely monetary terms but also in terms of provision of public services to local communities, or of investments which make it possible to make full use of new opportunities; and on the other hand, taking the average regional income as reference, work out redistributive mechanisms between zones benefiting from public subsidies that support the production of consumer goods (wind farms, irrigation transformations, etc) and those that generate environmental or social goods without market value.

4. BENEFITS

This section should analyse, and were possible quantify, the environmental, social and economic benefits of the application of a management plan. As regards environmental benefits, it is worth mentioning the increase in the value of non use of countryside and of biological diversity. With regard to social benefits, they include the establishment and rejuvenating of the population, diversification of employment, restructuring the social fabric, new capacities of local communities, valuation of their territory and increase in the cultural identity and collective self-esteem. Referring to economic benefits, consideration must be given to income from alternative activities, harnessing new investments and public aid, and avoiding costs thanks to the provision of environmental services.

Case studied: annual economic benefits of the application of the Management Plan of Alduide

Investments in recovery of economic resources	502.297 €
Improvement in cattle raising infrastructures	278.661 €
Productive value of natural resources ¹³	
• Beech wood	316.898 €
• Quality wood	423.000 €
• Ducks	143.115 €
• Energy	255.177 €
• Hunting	149.009 €
Recreational value ¹⁴	145.360 €
Value of environmental services	
• Treatment of drinking water ¹⁵	3.647.893 €
• Setting CO ₂	578.614 €
• Value of existence of BD ¹⁶	837.093 €

13. The productive value of mushrooms has not been valued and is currently being calculated.

14. Calculated by contingent appraisal and travel expenses

15. Calculated by means of costs avoided

16. Calculated by contingent appraisal. The increase in value of stock which the application of the plan would create has not been evaluated.

 DOCUMENT 5PROGRAMME OF FOLLOWUP
AND EVALUATION OF RESULTS

The supervision and follow-up is a key aspect to ensure long-term, reliable and comparable data. It is a process that runs at the same time as the execution of the plan, but needs to have been planned previously. For this reason, at the end of the plan a follow-up programme must be included whose results make possible a later evaluation of the execution of the plan, in other words, analysis and evaluation of the degree of completion of the objectives. In summary, the follow-up and evaluation programme must compare the work planned with the work undertaken and identify other factors not foreseen which might have had a positive or negative influence.

Salamander. (DAVID CAMPIÓN)



THE OBJETS OF A FOLLOW-UP PROGRAMME ARE:

- ↪ To obtain information at an early stage on the attainment or not of the expected results
- ↪ To evaluate the implication of the parties and the fulfilment of commitments
- ↪ To adopt immediately the opportune corrective measures
- ↪ To strengthen the positive results and take them into consideration in new plans

I. FOLLOW-UP PROGRAMME

A follow-up programme is the whole group of procedures, mechanisms and instruments used to obtain adequate information on the status of the plan. It must include all the aspects gathered in the anterior phase of the plan, such as expected results, indicators, success criteria and verification source for said indicators, specifying in addition, whether this has been done previously, the verifying agent, the chronogram, the product or format in which the results are collected, and any other necessary data to guarantee its correct execution. Verification protocols and the moments when result reports will be undertaken must also be indicated.

The great number of objectives and verification sources proposed require the cooperation of a great number of social agents, entities and institutions which calls for adequate coordination. This coordination will make it possible to optimise the verification efforts, avoid overlaps and facilitate communication between all the participants in the plan.

VERIFICATION PROTOCOLS AND THE MOMENTS WHEN RESULT REPORTS WILL BE UNDERTAKEN MUST BE INDICATED

Provision must be made for preparing a standardised and computerised form where the results are registered. These could be presented in a table:

KEY ELEMENT										
OBJECTIVE	FOLLOW-UP INDICATOR	INITIAL VALUE	SUCCESS CRITERIA	SOURCE OF VERIFICATION	VERIFIED VALUE ⁽¹⁾					
					1	2	3	4	5	6

(1): Se indicará la información en la casilla correspondiente al año de vigencia del plan en el que se obtenga el dato.

2. ANALYSIS OF RESULTS

Once obtained, the results will be evaluated and interpreted and will include:

- ↪ analysis of the relevance of objectives
- ↪ analysis of incidence of management on objectives
- ↪ estimate of degree of compliance of these
- ↪ analysis of efficiency and effectiveness of measures
- ↪ identification of unforeseen factors that could have had positive or negative influence on the results
- ↪ evaluation of profitability of costs by objectives in terms of results obtained

THE FOLLOW-UP AND EVALUATION PROGRAMME IS AIMED AT IDENTIFYING AS SOON AS POSSIBLE ANY DEVIATION FROM THE OBJECTIVES IN THE PLAN SO THAT:

- ↪ changes can be proposed in the management in order to attain the proposed objectives efficiently and effectively
- ↪ reformulate, eliminate or incorporate new objectives

If the changes proposed are significant it may be necessary to have them approved in the same way as was done for the plan.

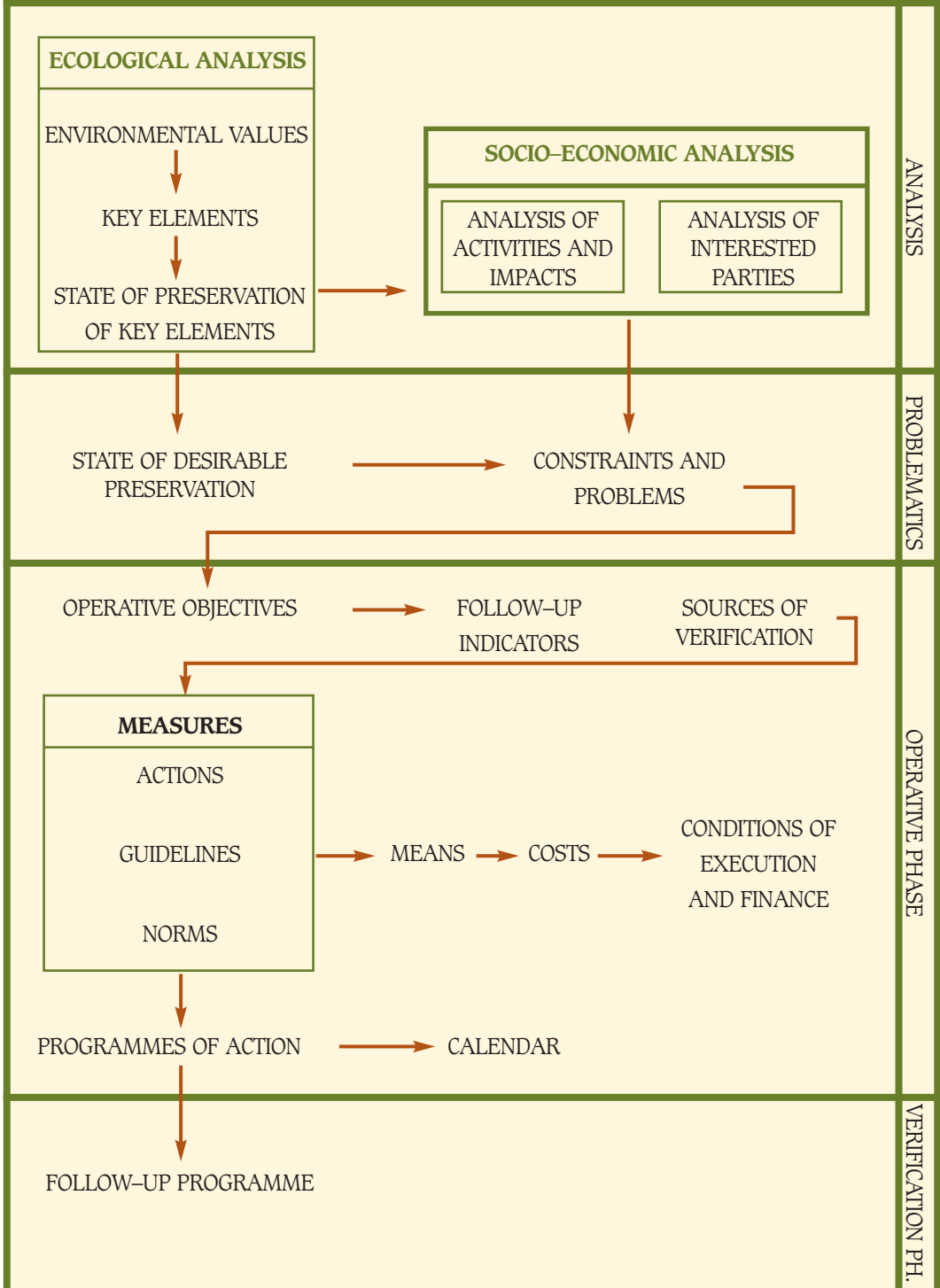
3. REPORT OF RESULTS

Even though the follow-up is a continuous process, it is convenient periodically to prepare written reports. An annual schedule is proposed. The report would have a two-fold objective:

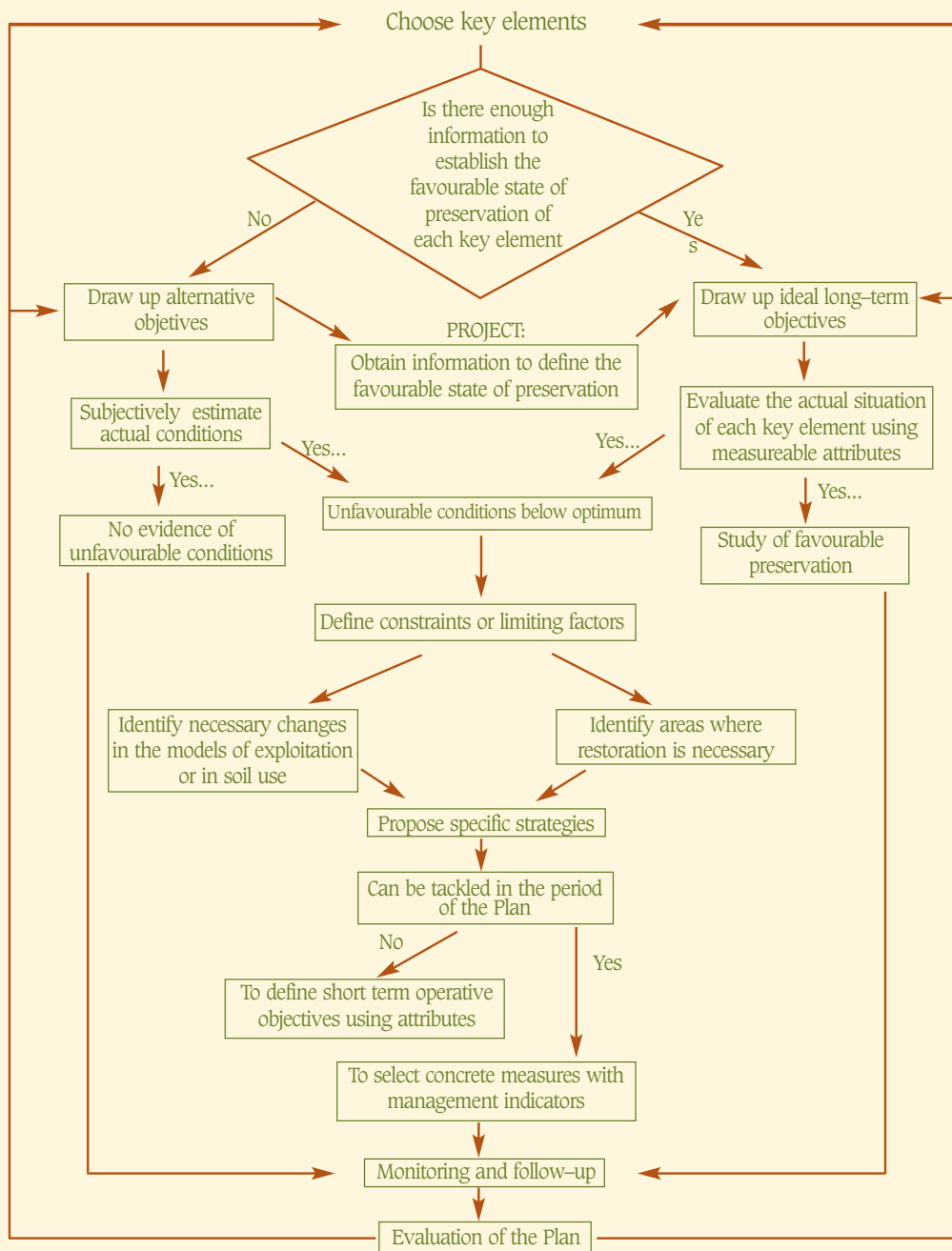
- ↪ **Ensure the evaluation:** those with experience in management will know that frequently, in the daily routine, what is urgent inhibits you from doing what is important. Frenetic activity transforms into activism and when you realise it, the time for individual and collective reflection has disappeared. It is then only a question of time before you lose sight of the aim of the plan. The preparation of an annual report forces us to make a global evaluation of the plan.
- ↪ **Encourage dissemination of results:** to society in general and to interested parties.

The annual report must include a general description of the plan in relation to the expected results to date, the measures undertaken, the budget used, an evaluation of the impact and effect produced by the management, recommendations and, consequently, the modification proposed with the corresponding adjustment in the calendar and in the budget.

LOGICAL SEQUENCE OF DRAWING UP MANAGEMENT PLAN



PROCESS FOR DRAWING UP A MANAGEMENT PLAN



VERTICAL LOGIC OF INTERVENTION (EXAMPLE 1)

Final objective:

Maintain a mosaic of grazing land and wooded areas increasing the surface of cervines, improving their quality and fodder value.

Strategy:

Undertake a plan of improvement in grazing land and introduce a system of extensive grazing with a rotation scheme, a calendar and support to seasonal migration until reaching the necessary livestock load in each case. This system should also take into consideration the presence of wild herbivores.

Operative objective:

Increase by 250 ha. the present surface of cervines so that at least 60% are of the sweet type (without *Nardus stricta*), and at least with *Danthonia decumbens*, *Potentilla erecta*, *Galium saxatile* and *Jasione laevis*.

Actions: (index of priority)

- 1.1 Carry out a clearing of undergrowth and install an enclosure in plots 124, 136 and 148 (1)
- 1.2 Organise a rotation plan of grazing, subsidising transhumance and seasonal migration (1)
- 1.3 Increase the equine stockbreeding livestock (3)
- 1.4 Improve grassland with clearing of undergrowth and replanting plots 45, 67, 92, and 98. (2)
- 1.5 Install watering points in plot 124 and improve the access route to area B.1
- 1.6 Sign agreement with farmers and with the council on the application of rotation plan. (1)
- 1.7 Coordinate the Divisions on Mountains and Grasslands to reject projects for improving pastures that affect habitats of interest and to give preference to other improvement actions to town councils that have communities within the scope of the plan. (2)



Reed. (ARCHIVES OF G.N.)

VERTICAL LOGIC OF INTERVENTION (EXAMPLE 2)

Final objective:

Increase the population of middle-spotted woodpecker to a minimum of 10 couples and guarantee the connection of this population with the nucleus of the community in Alava.

Strategy:

Gather together in the Project on Forestry Planning the necessary recommendations for favourable forestry management for the species and attempt to extend the surface of oak wood *Quercus pyrenaica*.

Operative objective:

1. Guarantee a minimum of 5 black-tops per hectare (2)
2. Obtain a continuous surface of 300 hectares of oak wood (1)
3. Decrease to 3 kilometres the distance between the patches 2a, 3c and the mass of oak wood situated in Alava.. (2)

Actions: (index of priority)

- 1.1. Annular of 4 oaks in each of the sections 1, 3 and 5 (2).
- 2.1. Eliminate the recovery of firewood in the sections 1 and 2, rerouting pressure to the spread of young beech wood in section 7. (3)
- 2.2. Reforest with Pyrenean Quercus 30 hectares of degraded grassland situated in section 2. (1)
- 2.3. Clear undergrowth and improve pasture in section 9 to eliminate stockbreeding pressure in section 2. (1)
- 3.1. Lineal reforestation in Mugazuri ravine with ash tree and white poplar until the frontier with Alava. (2)



Ata valley. (ARITZ ZALDUA)

chapter 3

evaluation of the plan



Ebro river. (AZZARI)

Once the plan is concluded it is necessary to make a final revision to check that all the aspects considered as key factors for the success of the plan have been taken into consideration. It is not so much a question of evaluating the execution of the plan which, as explained, is done as part of the Follow-up Programme, but the plan itself.

To carry out this final evaluation of the plan a list of evaluation criteria has been prepared. Evaluation by criteria could be considered as a useful method for systematising the analysis of all aspects involved in the management and encouraging collective reflection of those involved in it.

It is advisable that, in addition to the drafting team itself, the evaluation also be carried out independently by external assessors who have not participated in drawing up the plan.

In the following chapter the process by which the public administration and the society as a whole adopt and approve the plan is explained.

CRITERIA FOR EVALUATING THE PLAN

1. STRUCTURE OF THE PLAN

- ↪ Is the demarcation of the area adequate according to its natural values and management needs?
- ↪ Do we have the necessary knowledge to undertake adequate management?
- ↪ Is the vertical logic of the plan complete and correct?
- ↪ Has at least one objective been formulated for each key element and at least one action for each objective?
- ↪ Have all the stress factors been identified that have a bearing on the state of conservation of the key elements?
- ↪ Are the operative objectives or results realistic?
- ↪ Have they been drawn up without ambiguity?
- ↪ Are the indicators and sources of verification accessible and reliable?
- ↪ Do the follow-up indicators provide reliable information on the extent of attainment of the objectives?
- ↪ Does the follow-up programme allow you to know at all times the situation of the key elements for management and the extent to which management is having an influence on them?
- ↪ If the present trend continues, is it foreseeable that the anticipated objectives be reached?



Beriaín Mountain. (ARITZ ZALDUA)

2. MANAGEMENT TEAM

- ↩ Are there sufficient human and material resources for management?
- ↩ Is the managing team a competent and motivated team?
- ↩ Is the administrative structure of management clear and efficient?
- ↩ Is there capacity of execution for the anticipated investments?
- ↩ Does the managing team know the ecological conditions of the Area?
- ↩ Does the managing team know the social dynamics of the Area?
- ↩ Does the managing team have leadership capacity and does it generate confidence among the interested parties?
- ↩ Have the technicians in the Department of the Environment been involved in drawing up the plan?
- ↩ Have the technicians of the Department of the Environment adopted the plan and have they incorporated it into their management?

3. INSTITUTIONAL COORDINATION

- ↩ Are all the sectorial policies that affect the conservation of the area included in the management?
- ↩ Has local administration been involved in the plan?
- ↩ Have coordination structures between institutions been created, where necessary?
- ↩ Will the plan contribute towards improving relations and coordination between institutions?
- ↩ Do the objectives of the plan correspond to the objectives of regional, national or community policies?
- ↩ Are public subsidies coherent with the objectives of the plan?

4. SOCIO-CULTURAL ASPECTS, PARTICIPATION AND APPROVED MANAGEMENT

- ↪ Do the actions that are proposed respect and/or take advantage of the socio-cultural values of the persons and populations affected?
- ↪ Are the social agents qualified to participate in the execution of the plan to the extent anticipated?
- ↪ Has the participatory process guaranteed the fair representation of the different interests?
- ↪ Has the participatory process made it possible to incorporate the points of view of interested parties into the plan.
- ↪ Have the groups benefiting and suffering from the plan been identified with precision?
- ↪ Has wide consent been obtained on the objectives?
- ↪ Does the plan increase the well-being of the interested parties?
- ↪ Have decisions been based on agreement or have they been imposed?
- ↪ Have contractual agreements been signed?
- ↪ Have mechanisms been provided for, to keep the parties informed on the results of the plan?
- ↪ Have mechanisms been provided for, to include contributions of the parties in the development of the plan?

5. SOCIAL SUPPORT

- ↪ Is the Regional Government unconditionally supporting the plan?
- ↪ Have the majority of the parties involved signed the Letter of Commitment and Support of the plan?
- ↪ To what extent do the interested parties agree with the objectives of the plan and are they committed to achieving them?
- ↪ Does the plan have relevant social support beyond the area?



**AND FINALLY,
TO CONCLUDE
THE ANALYSIS
CARRIED OUT**

6. FINANCE

- ↪ Do the benefits of the plan justify the cost?
- ↪ Is there a firm financial commitment of the parties involved in the plan?
- ↪ Are there sufficient funds to cover the estimated costs?
- ↪ If not, has provision been made to obtain complementary funds?
- ↪ Could the objectives have been attained with a reduced cost?
- ↪ Have work posts been created or maintained with the plan?
- ↪ Are there any expectations to recover costs?

**IS IT
NECESSARY TO
MODIFY THE
PLAN
PARTIALLY?**

chapter 4

process of drawing up management plans



Aragón river. (AZZARI)

1. PARTICIPATORY DIAGNOSIS

Following the spirit of the Aarhus¹ Convention and the Communication 2001/162 from the Commission to the European Council and Parliament², administrations, entities and social and economic partners should be involved in the process of drawing up Management Plans. This will then provide not only information and consultancy tools, but also communication and participation in decision taking.

In general, environmental problems are multi-factorial and involve a great quantity and variety of factors and social partners. It is, therefore, difficult to adopt efficient solutions without the interest and support of all the people and organizations involved.

One important aspect in the participation processes is the moment in which it is put into practice. Normally, a proposal is made to distribute documents which, although submitted to discussion, put forward problem analysis and propose specific solutions, conditioning, (if not limiting), the discussion of the proposals which have been made. The liberalisation of participation in the early stages of the process allows local communities and other interested parties from administration and society to take part in defining the problem. This method increases the possibility of coming up with new solutions. Be that as it may, without the effective involvement of the local community in environmental management, the plan is destined to fail.

Another principle of management plans is the subsidiarity principle, which implies shared responsibility when searching for solutions to environmental problems, but also that decisions should be taken as close as possible to where they are to be applied. The protagonists of the problems should also be the protagonists of the solutions. All those affected by environmental planning should be involved in the preparation of the plans.

The possibility for discussion in a suitable forum, which guarantees the same opportunities for information, consultation and opinion to all members of the community, can make decision making easier for the politicians in charge. Co-operation between all those interested in planning and applying environmental actions applied at the right moment can iron out a lot of the obstacles along the way.

**TO DRAW UP
MANAGEMENT PLANS
THERE SHOULD BE PROVIDED
NOT ONLY INFORMATION
AND CONSULTANCY TOOLS,
BUT ALSO COMMUNICATION
AND PARTICIPATION IN
DECISION TAKING**

1, UN/CEPE convention on access to information, public participation in decision making and judicial access to environmental material.

2, COM (2001) 162 on Action Plans on bio-diversity in fields of conservation of natural resources, agriculture, fishing and co-operation in development and economic co-operation.

The participation of community members in analysing the environmental status of their territory and in drawing up proposals is one of the best means of support for those in charge of administration in order to defend difficult decisions which they have to make.

As already mentioned, participatory diagnosis methodologies exist which allow interested parties to become involved in analysing problems and planning solutions.

However, the methodology for public discussion and participation in drawing up management plans cannot be the only methodology given the enormous variety, characteristics and problems of the areas for which management plans must be drawn up. In small nature areas the interested parties can be two individual entities, a town council and a county council, whilst other much larger areas deal with great complexities of social connections, cultural differences and diversity of economic activity.

In any case remember:

If something can be simple, don't complicate it; occasionally the participation workshop could consist of various informal meetings celebrated in a room measuring 6 x 6 metres.

In order to be able to express their opinions, interested parties can participate directly in a one-off analysis workshop, through representatives or in sectorial round-tables or in collectives. All of this depends on the complexity of the area, the number of people involved and the relationship between them.

Below a typical participation process is described, defining the protagonists and their functions, which must adapt to the conditions of the Area.

1.1.- PROTAGONISTS IN THE PROCESS AND FUNCTIONS

1.1.1.- Department of the Environment

As the Environmental Authority it is the appropriate organism in charge of planning and administering Natura 2000 Network, and therefore, the instigator of the project. It represents the wishes of the Government in carrying out the Directive on Habitats and the regional and national environmental norms in trust, and therefore guarantees the conservation of the natural resources.

AS SUCH :

- ↳ It initiates officially the process of drawing up the plan by bringing the protagonists together.
- ↳ It checks the documents produced by the guiding team before passing them on to the Integration Commission.
- ↳ It approves the document on final objectives under the protection of the conservation obligations of autonomous community and European community standards.
- ↳ It presides, co-ordinates and convenes the Integration Commission

1.1.2.- Guiding team

In the case of Navarra, the Directorate General on Environment has entrusted the drawing up of these plans to the Public Environmental, Nursery and Reforestation Management Company of Navarra. In order to do this, this public company has at its disposal its own means and technical personnel, is able to contract other scientific and technical personnel, or whatever works may be necessary.

As its first action, the technical Environmental Management team has produced the Methodological Guide given here for the preparation of Natura 2000 Management Plans.

ITS TASK IN EACH OF THE PLANS IS:

- ↳ Assume the Technical Management of the plan.
- ↳ Take on all the financial, administrative, technical and communication aspects surrounding the project.
- ↳ Select and co-ordinate the scientific and technical personnel who will participate in the plan.
- ↳ Establish direct contact with all the protagonists.
- ↳ Seek, summarise and supply data to the writing team or to the participants in the process.
- ↳ Prepare technical documents for the different participating parties and phases.
- ↳ Prepare, convene and moderate meetings of the Technical Integration Commission, the Local Council, as well as other sectorial technical meetings.
- ↳ The obligation to make proposals to the Commission and the Council.

1.1.3.- Integration Commission

It will be made up of representatives of all the Administration Departments with sectorial responsibilities in the subject matter of the territory to be planned.

The composition of the Commission can be different for each management plan, in accordance with its characteristics. In any case, at the same time as the Department of the Environment calls for a Plan to be drawn up, the rest of the Departments involved will name the technicians who will represent them in the process. In this way, from the beginning of the analysis document, relevant information can be contributed easily by each Department, channelling it through the designated technicians.

As far as possible, good use should be made of existing consolidated co-ordination means between regional Government departments. In the case of Navarra, an Interdepartmental Technical Commission already exists for the development of environmental education and communication (Autonomous community Decree 138/2001) which could increase its powers and take on the tasks of the Integration Commission.

TWO LEVELS OF DISCUSSION ARE PROPOSED:

A) TECHNICAL INTEGRATION COMMISSION

- ↪ Contributes all available sectorial information, which would be useful for drawing up the Plan.
- ↪ Analyses and controls the coherence and compatibility of the plan advance with the existing sectorial standards, plans, programmes and projects.
- ↪ Analyses the budgetary implications of each department's proposed actions.
- ↪ Values the suitability of the Local Council proposals.

B) POLITICAL INTEGRATION COMMISSION

- ↪ Approves documents presented by the Technical Commission
- ↪ Approves the public financing programme

1.1.4.- Local Council

In many locations, participation of interested parties can be guaranteed through multi-lateral meetings, participation workshops or through the self-same Contracts of Sustainable Development (CSD) which are designed to be put to use as an instrument of officially approved management. Only when the complexity or the great size of the Locations make these simple participation formula impossible, a medium of local discussion may need to be created.

It must be taken into account that the simplest formula is always the most efficient. Having said that, whichever instrument is chosen, it must be an organism where the different sectors of the community can express their opinions, debate principles, exchange opposing views, exchange and transmit information, etc.

THEREFORE, THE COUNCIL'S FUNCTIONS SHOULD CONSIST OF THE FOLLOWING:

- ↪ Facilitate social participation in environmental discussions and decisions;
- ↪ Facilitate co-operation between different interested parties;
- ↪ Recommend actions to environmental authorities.

THESE FUNCTIONS ARE SPECIFIED IN THE FOLLOWING TASKS:

- ↪ Participatory analysis of description and analysis documents, objectives and proposed measures.
- ↪ Assessment of how far the needs and aspirations of the community are being met, proposing, if necessary, modifications and new objectives.
- ↪ Assessment of the proposed actions' efficiency and viability and proposal, if necessary, of new actions and objectives.

In locations where they are in the process of drawing up a plan or where they are going to start up Local Agenda 21, it must be taken into account that the International Council of Local Initiatives for the Environment proposes the creation of an Environmental Forum (ICLEI).

“The main function of this organism is to represent the joint interests of the community at various points of the elaboration and application process of a determined policy. Other functions will consist of encouraging general debate and citizen participation at all stages of the process and not only in its application. The environmental forum will assess the town council, but it cannot substitute it as a decision making body because it is not politically legitimate not having been elected by vote. So, it can only make recommendations to the town hall. However, the implication of councillors and representatives of different political groupings, will contribute to ensuring that these recommendations are acceptable.” (ICLEI) ”.

It is advisable that the Environmental Forum takes on the function of the Management Plan’s Local Council as the functions and topics of both forums coincide and work duplication is thus avoided.

For the composition of the Local Council, the analysis of the interested parties drawn up in the analysis document of the self-same plan must be taken into account. As general criteria, any interested person from the local region should be encouraged to participate. The guiding team must encourage the representation of the greatest number of interest groups possible. Each plan must identify its own interested parties. However, a guide to sectors which might be interested in the process would be the following:

- ↪ **LOCAL GOVERNMENT:** Representatives of Communities, Mayors, Councillors, Civil Servants and municipal technicians
- ↪ **CITIZENSHIP:** Civic associations (of housewives, neighbourhoods, youth, sports-people, cultural, etc.), political groupings and trade unions
- ↪ **INTEREST GROUPS:** Ecology and naturalist associations, hunters and fishermen.
- ↪ **BUSINESS SECTOR:** shopkeepers, landlords, tourist services, business associations, co-operatives, farmers, cattle breeders and irrigation communities,
- ↪ **AUTONOMOUS AND STATE ORGANISMS:** representatives from the autonomous community administration departments involved, Hydro-graphic Confederation, etc.

FOR THE COMPOSITION OF THE LOCAL COUNCIL, THE ANALYSIS OF THE INTERESTED PARTIES DRAWN UP IN THE ANALYSIS DOCUMENT OF THE SELF-SAME PLAN MUST BE TAKEN INTO ACCOUNT

The Malloak. (CARLOS ASTRAIN)

2. STAGES IN DRAWING UP PLANS

2.1.- START OF THE PLAN

The environmental authority informs other administration departments and affected local entities about the start of the plan write-up and presents the guiding team responsible for doing this job. This will facilitate:

- ↻ Communication of the aims and principles of the plan, as well as its place in regional politics
- ↻ Transmission of relevant information to the guiding team in order to draw up the first progress document.
- ↻ Collection of first general suggestions and proposals

2.2.- WRITING UP THE PROGRESS ON THE MANAGEMENT PLAN

This document is the responsibility of the Environmental Management technical team (guiding team), who can call on specialist consultancy or contract technical assistance from external teams in order to produce it.

THE PROGRESS REPORT WILL CONTAIN:

- ↻ Ecological and socio-economic analysis
- ↻ Objectives document: final objectives, determining factors and problems

The contents of the two documents have been described previously. As a brief summary, the first must identify the Location's nature values, select those which are to be the object of management and establish its current state of conservation. The objectives document must establish the satisfactory or favourable state of conservation for each of the previously selected elements and identify problems which hinder attaining this optimum situation.

IT IS IMPORTANT to take into account that these objectives are lists of aims, not means and they do not provide solutions but describe the ideal or desired situation.

Equally, the socio-economic analysis will identify all the entities and people interested in the process. It will, at least, include the administration departments involved, entities and representatives of social and economic sectors (associations of farmers, hunters, scientific institutes, non-governmental organisations, land owners, companies, etc.) and people whose opinions could be interesting because of their profession, wisdom or social influence. People who express an interest but do not belong to the groups mentioned above will also be able to be involved.

2.3.- DISCUSSION OF PLAN PROGRESS

2.3.1.- First participation workshop

The guiding team, representing the Department of the Environment, will, according to the model of participation which has been decided in each case, convene the interested parties in order to explain the proposition of the discussion forum and facilitate its organisation and function.

AS HAS BEEN COMMENTED PREVIOUSLY, THE METHODOLOGY OF THE PARTICIPATION WORKSHOP WILL VARY ACCORDING TO THE PLAN. THE WORKSHOP'S OBJECTIVE IS:

- ↳ To present the information compiled in the progress document
- ↳ To report on the conservation objectives which are derived from the environmental standards and therefore, are prescriptive for the plan.
- ↳ To analyse the positive determining factors and the pressure factors from various points of view with all the parties involved
- ↳ To debate different conservation strategies
- ↳ To propose possible lines of action

Proposals for modification, suppression and the inclusion of new objectives can be made. It must be taken into account, however, that the incorporation of community aspirations for the future relating to health, quality and style of life, environmental quality of the surrounding area, socio-economic development, etc, will be conditioned by the acceptance and financial commitment of the appropriate Department, if they are not directly connected to conservation.

Equally, it is also taken into account that the final objectives can respond to the application of the existing environmental standard and that they must be conditioned by technical and scientific criteria, this application being the responsibility of the Environmental Authority. As it is convenient that the interested parties reach a wide consensus on the objectives, it must be taken into account that these objectives respond to the current standard and cannot be renounced. Therefore, the limit of what can be proposed will always be limited to the current standard, especially referring to conservation of habitats, wild flora and fauna.

**During the problem identification phase,
DECISIONS ARE NOT PROPOSED AND SOLUTIONS ARE NOT
RECOMMENDED.**

Participatory processes are complicated but very productive. As has been previously commented, it is usual that objectively relevant environmental problems are not perceived to be so by the interested parties and vice versa. It is equally usual that problems are brought up which have no relation to the key elements or to the environmental situation in the Location. This could lead us to conclude that it is better to propose a discussion about a written document, which already presents problem analysis and proposed solutions.

IN SPITE OF THE APPARENT INCONVENIENCES, THESE PROCESSES HAVE SEVERAL SIGNIFICANT ADVANTAGES WHICH IT WOULD BE USEFUL TO REVIEW:

- ↪ They bring to the surface some of the apparently illogical reasons which social behaviour sustains with a detrimental effect on the natural medium
- ↪ They permit the contribution of relevant information and encourage environmental sensitivity amongst the interested parties
- ↪ They facilitate disintegration of problems and improve quality of a cause and effect analysis, when all the parties involved can participate.
- ↪ The intervention of parties, with different interests and viewpoints, in problem definition helps to produce alternative strategies or solutions.
- ↪ They favour the identification of potential conflict between conservation and the expectations and interests of the parties
- ↪ Discussion, which strays from problems and solutions, prevents some parties from being able to underestimate the former in order to avoid adopting non-desirable measures

For solution analysis and treatment of conflicts, a second participatory workshop or get-togethers of small groups could be convenient. In all cases, at the moment of proposing solutions, special attention must be paid to ensure that the solutions are realistic and with a reasonable cost-benefit ratio. In some cases it may be necessary to produce a book of alternatives as has been shown previously.

It is essential not to raise false hopes about the participation process, which could later cause rejection of the plan, and to be clear from the beginning who will be making the decisions. On environmental matters, THE FINAL DECISION BELONGS TO THE ENVIRONMENTAL AUTHORITY, WHICH GUARANTEES THE MAINTENANCE OF ENVIRONMENTAL PROPERTY JOINT OWNED BY THE SOCIETY. However, fulfilment of this responsibility, and without the prejudice of the studied application of the authority principle, must be based on agreements and consensus (officially approved management), and not on prohibitions and coercive behaviour.

In this way, no action should be considered which negatively affects the state of conservation of the key elements or the ecological integrity of the Area. However, this situation does not often occur if management objectives are fixed previously and the problems are identified precisely.

At this stage other media can be employed which facilitate participation in absentia and the communication of opinions of those who have difficulties in expressing them, in public records, questionnaires, interviews, virtual forums, etc.

From this participatory diagnosis the guiding team will modify the previous documents and will write the “Advance on Measures” document, integrating the interested parties’ proposals in every possible measure. This advance will include the first proposal of operative objectives, measures, standards and directives.

2.3.2.- Directorate General of Environment

Once the Advance on Measures has been written, the three documents generated to date will be checked by the Department of the Environment technicians, who in each case designate the Environmental Authority in charge of the process (Directorate General of Environment).

THE OBJECTIVES OF THIS CHECK WILL BE:

- ↳ To verify the information given and the suitability of the proposals
- ↳ To incorporate planned actions into the plan, if it proceeds, or those in compliance with the different Sections of the Directorate General.
- ↳ To incorporate in all the actions which are carried out by the Directorate General, the environmental perspective which the plan defines for each Area.

2.3.3.- Environmental Integration Commission

Once the previous documents have been approved by the Department of the Environment, it will distribute copies to all Departments of the Government of Navarra which have an impact on the plan’s territory. The tasks of this interdepartmental commission have been presented previously.

ON ENVIRONMENTAL MATTERS, THE FINAL DECISION BELONGS TO THE ENVIRONMENTAL AUTHORITY, WHICH GUARANTEES THE MAINTENANCE OF ENVIRONMENTAL PROPERTY JOINT OWNED BY THE SOCIETY

The document, approved by this Commission, apart from guaranteeing the integration of the sectorial policies which will take place in the planned space, must have the virtue of proposing a single and coherent line of action to the local and affected communities on behalf of the administration. After being released by this commission, the document must lose its nature of sectorial policy of conservation and become a single document of government action. This is essential in order to avoid the perception of incoherence and the distribution of conflicting roles that citizens attribute to the different administration departments.

2.3.4.- Second Participation Workshop

Once the advance on measures document has been approved by the Integration Commission it will be presented for discussion in a second participation workshop. In many cases, it will be possible to tackle the treatment of conflicts, presentation and discussion of alternatives through sectorial meetings or work in small groups.

In virtue of the conclusions of this second participation workshop, as many modifications as are deemed necessary will be made.

2.4.- WRITING UP THE PLAN

Once the document of advance on measures has been discussed, the database of measures will be completed and the cost and benefit analysis, the follow up programme and the plan's evaluation report will be produced.

2.5.- PROCEDURE AND APPROVAL OF THE PLAN

The provisional write-up of the plan will be submitted to a period of public exhibition of at least two months. During this time, an informative and in-depth communication of its content will be developed.

As a result of the consultations carried out and the allegations presented, the Department of the Environment will introduce the opportune modifications and will refer to the Government Council for its definitive approval by Autonomous community Decree.

The promulgation of a "Letter of Support and Commitment" is proposed with the management plan. This declaration must be agreed by consensus and approved by the greatest possible number of social sectors including local and autonomous community authorities, to show their political and financial commitment to the implantation process of the Management Plan.

The technical management team will periodically inform the Interdepartmental Integration Commission and the Local Council (or failing that the interested parties) about the follow-up and evaluation of the different programmes and, if appropriate, it will present new action proposals.

3. PLAN DEVELOPMENT: ENVIRONMENTAL CONTRACTS FOR THE SUSTAINABILITY OF AGRICULTURAL AND FORESTRY EXPLOITATIONS (ECSE)

As stated in the introduction, the object of this guide is to plan management. However, given its interest, it has been considered convenient to take advantage of the publication of this guide to set out briefly what is hoped to be one of the principal tools for the management of the plan: Environmental Contracts for the Sustainability of Agricultural and Forestry Exploitations.

There are some basic principles in the management of protected nature areas and in the biodiversity of the whole. One of them is the principle of **formally agreed management**, based on encouraging the participation of local communities and the society in general, not only in the planning phase but also in taking decisions and in the application of the plan. For this purpose, **voluntary agreements** must be formed with territorial agents which specify their commitment to management and the compensations, if these should arise, from such commitment.

WHEN THESE COMPENSATIONS REPRESENT ECONOMIC COMPENSATION, THE PUBLIC ACTION IN MATTERS OF SUBSIDIES SHOULD GUARANTEE THAT:

- ↪ Any public subsidy should generate public assets, whether of a social or environmental nature.
- ↪ No public subsidy should affect public assets, as is the case of environmental goods.
- ↪ Public subsidies should not generate social inequality.

In order for this to be possible, it is necessary to set in operation a new instrument that allows you not only to improve mechanisms of agreed management, but the environmental and social profitability of the public subsidies: the Territorial Contracts of Exploitations.

The possible introduction of this type of contract has been analysed as an instrument of agreed management in plans for protected nature areas where human activity is consubstantial to the maintenance of natural values and this is the proposal:

THE OBJECTIVES OF THESE CONTRACTS ARE:

- ↪ Improve the profitability of exploitations
- ↪ Respond to the demand for greater quality of primary products.
- ↪ Decrease the impact of agriculture and forestry on the environment and support extensive systems of exploitation, reducing public subsidies to agricultural activities that have a negative impact on the environment and introducing the eco-conditionality into the perception of public subsidies.
- ↪ Encourage a more balanced sharing of public subsidies in agricultural and forestry sectors.

The contracts are based on the acceptance of the multi-functionality of agriculture and forestry, both in terms of the production of food, wood and other secondary products and in terms of the protection and management of social and environmental assets (territorial balance, employment, biological diversity, countryside, etc.).

They have been designed as an instrument for setting up Rural Development Plans so as to guarantee payment to producers for their environmental services to society. They are, therefore, a contract between the producers and the society, and a tool for planning actions on the territory derived from sectorial policies.

The contracts call for the mobilisation of a great number of agents, of developing agreement devices, of the commitment between collective and individual interests, and of the coordination of all the competent organisms in the Public Administration.

They are voluntary and individual. They include measures for improving productivity, increasing employment and supporting the production of environmental assets not remunerated by the market. However, in the case of exploitations that apply for and receive public subsidy, it is proposed that the contract be obligatory and included in the application for public aid. This way it will become a mechanism for establishing considerations of an environmental nature for receiving public help.

The system of contracts also makes it possible to apply weighting or bonus factors complementary to the help per hectare in such a way that it favours small and medium sized exploitations, those with greater negative deviation with respect to the average agricultural income, those that generate more employment or those that take on greater commitment with beneficial measures for the environment.

From the environmental point of view, the subsidisable measures have to go beyond the codes of good practices, which would have to be defined in the case of forestry activity and slight-

**THE CONTRACTS CALL FOR THE
MOBILISATION OF A GREAT
NUMBER OF AGENTS AND THE
COMMITMENT BETWEEN COLLECTIVE
AND INDIVIDUAL INTERESTS**

ly improved in the case of agriculture.

The contracts seek global sustainability and coherence of the exploitation so will be formalised throughout the surface area and not in a marginal part. This is so because in many agricultural exploitations part of their terrain is irrigated land and part is dry. It makes no sense and is economically non-viable to maintain generous grants to intensification in one part of the exploitation, without any consideration; and establish on the unirrigated land in the same exploitations, new aid to extensification. For this it would be necessary to increase aid to marginal producers whose activity has a positive affect on the environment and redistribute the current agricultural resources among all the producers equally.

Even though the contracts have an individual character, the grouping of exploitations into homogeneous units of management will facilitate their application to the Management Plans, especially in the initial phases. Financial or fiscal aid may be proposed for the formation of cooperatives, sales or leasing similar to how it is proposed in the law on improvement of agricultural infrastructures when the aim is to obtain basic units of exploitation with productive ends. The work in groupings makes it possible to optimise administration resources, encourages a global perception of territorial problems and the introduction, by agreement, of coherent systems of exploitation in homogeneous areas to facilitate the work with mediators, economic and social agents.

The contract must start with a diagnosis of the potentials of the exploitation with regard to the objects related to financial benefits and the creation of employment on one hand, and conservation objectives on the other. For this reason the contract will necessarily include an inventory of all the natural value in the exploitation, establishing environmental minimums that must be preserved in each exploitation throughout. This diagnosis must be carried out with technical support by the administration so that the three components: economic, social and environmental, are formulated at the same time.

Mountain grassland in Ibañeta-Ortzanzurieta. (AZZARI)

From the administrative point of view this will facilitate storage in a single database of all the information related to the technical characteristics, orientations and help received by each exploitation, while also making it possible to unify all the applications for aid in one single notification. It is especially interesting to be able to know quickly the total public subsidy received by each exploitation and the environmental and social commitments acquired by the producer. In addition, the provision of technical assistance to the producer will be made easier.

In short, the contract, starting with an analysis of the exploitation potentials, should “suggest” to the owner the possibilities of profitable improvement in the exploitation and indicate to the administration the public grants that would be fair and coherent with the social and environmental services which the specific agricultural activity provides. So, for example, public grants would be indicated for the improvement in productivity or in the productive infrastructures to which an exploitation has had access and the quantity of these, as well as the compensations that might be required by such public investment, in the form of a percentage of the aid requested that must be invested in environmental measures. For this, each plan offers a “menu” of agro-environmental or forestry actions that might be applied in each plot depending on the preservation objectives of the area to which each exploitation belongs. In this way, it would be possible to take advantage of the programme for the “Reforestation of Agricultural Lands” in an exploitation of an agricultural region where the environmental objective was the recovery of autochthonous forested areas, and should not be applicable to another exploitation in the same agricultural region where the objective was the preservation of steppe birds and fauna. Consequently, the contracts improve the adaptation of models of exploitation of each farm to the diversity of situations and environmental problematics of the territory while dealing with the local variability.

In short, the contracts allow you to establish a balance between public subsidies to which an agricultural farm may accede on the basis of productivity objectives (for example, aid to the surface or bonuses for UGM) and those who receive on the basis of preservation objectives (help to underprivileged areas, agro-environmental areas, etc). So, the transfer of public funds in the PAC to Rural Development, at present worryingly imbalanced, could be made effective.

The contracts, which are in short no other than a fairer and more sustainable way of applying and distributing community agricultural and forestry aid, incorporating environmental and social factors, will be valid for five years, as is the case at the present time, there being controls that check the application of the commitment. The violation of these commitments or the affection of an element of environmental value could mean the withdrawal of the whole package of public grants, not only the grant corresponding to the action not respected, while applying however the principle of proportionality which governs actions of the EU.

**THE CONTRACTS ARE A
FAIRER AND MORE
SUSTAINABLE WAY OF
DISTRIBUTING PUBLIC AID,
INCORPORATING
ENVIRONMENTAL AND
SOCIAL FACTORS**



Atlantic countryside landscape.
(AZZARI)

APPLICATION OF AGRICULTURAL AND FORESTRY CONTRACTS IN NAVARRA

The Department of the Environment of the Government of Navarra has committed itself to the **Environmental Contracts for the Sustainability of Exploitations (ECSE)** as one of the basic tools of agreed management in the spaces belonging to its regional system of protected nature areas.

The efficiency of the contracts depends on whether consideration is given to all the subsidisable measures and that can be applied throughout the territory and in the whole surface area of an exploitation. Furthermore, they require the development of codes of good practices for the subsidized areas and of complementary measures of a horizontally defined environmental character for the whole territory and specifically for each of the

protected nature areas. In the latter case, these will be defined by the management plans, the elaboration of which has begun. All this involves participation in the model of all the competent departments of the regional administration.

These conditions are not given at this moment. However, given the urgency of commencing the application of management plans, the Department of the Environment has initiated the progressive introduction of the contracts, beginning with pilot areas and applying them to the measures and grants which at this moment are within its competence. It is hoped in this way that the benefits obtained by the system encourage other departments and social agents to join gradually the model.

THE DECISIONS ADOPTED FOR THIS FIRST PHASE ARE:

- ↪ To give priority, in grants dependent on the Department of the Environment, to the areas included in the Network of Nature Areas in the case that applications exceed the budgetary limits.
- ↪ To establish positive differentials in the amount of aid for these areas in whatever measures are possible.
- ↪ To condition the perception of aid to the application of active measures of preservation.
- ↪ Modulate environmental considerations of private individuals by the public aid they receive depending on their contribution to the Network of Nature Areas.
- ↪ Progressively adapt administrative procedures established by regional government directives on grants to the model proposed.

Model of application of Contracts in Steppe Areas

Measure 6 of the Plan of Rural Development of Navarra, related to methods of agricultural production compatible with preservation of the natural environment in extensive exploitations of unirrigated land comes under the Department of the Environment. In the intermediary review a modification was proposed to the Commission which establishes three contract types for these areas. These contracts set out, from one to three, an increasing gradient of environmental commitment of the farmer. They are applicable to the overall exploitation even in the scope of application of aid and make it possible to regulate the percentage of the exploitation covered by each measure, bearing in mind environmental criteria and trying to preserve the mosaic distribution patterns typical of these extensive systems.

The aid regime is applied to exploitations included in the Network of Nature Areas or other areas of environmental interest.

Aid to Forestry

New Regional Orders on aid to private individuals and local entities do not establish contracts as they are set out but incorporate in the first phase some of the characteristics of the contracts. They define three categories for applicants:

- ↪ Exploitations that contribute at least 10 hectares to the Network of Nature Areas.
- ↪ Mountains of Public Use.
- ↪ Remaining applicants

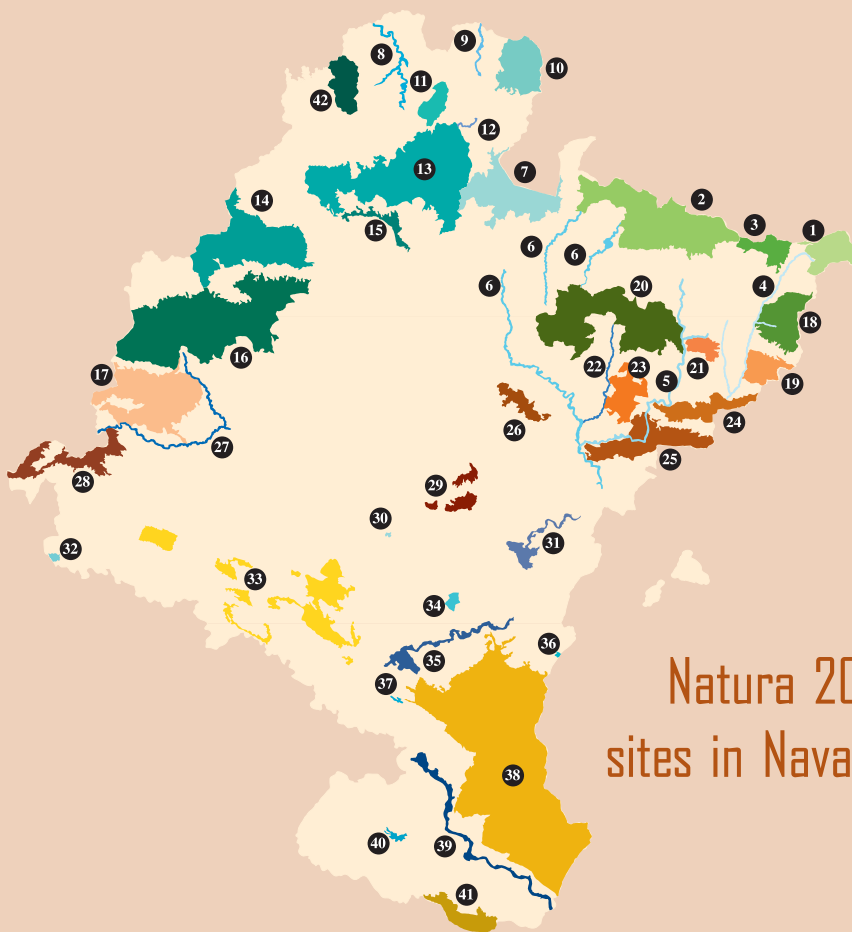
The amount of the aid packet directed to each of these categories is variable, the first being the greater. Therefore, the exploitations that are within the network of areas have more opportunities of acceding to this aid.

The applicant must include in his/her application for aid the environmental measures they promise to carry out for a value that may reach up to 20% of the aid requested. These measures are selected from among those proposed in the management plans.

Finally, while in the case of exploitations that are within the network, the environmental measures are financed wholly by the Administration, the remaining producers must co-finance those that were promised to be undertaken. In this way, consideration for the aid received is established.

BIBLIOGRAPHY

- ↪ How to produce a LIFE project - Explicative guide. European Commission, 1998
- ↪ Navarrese Strategy for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity. Ministry of the Environment, Territorial Management and Housing. Government of Navarra. 1999
- ↪ “Grazing Management Planning for Upland Natura 2000 Sites. A practical Manual”. The National Trust for Scotland, 1998.
- ↪ “Guía Europea para la planificación de las Agendas Locales 21”. ICLEI. Bakeaz publishers.
- ↪ “Guía Europea para la preparación de Planes de Gestión de Espacios Naturales”. EUROSITE workgroup, 1998
- ↪ “Guide méthodologique des documents d’objectifs Natura 2000”. Ministère de L’aménagement du Territoire et de L’environnement. 1998
- ↪ “Guide pratique du contrat territorial d’exploitation”. Ministère de L’Agriculture et de la Pêche, 2000.
- ↪ “Manual “Gestión del Ciclo del Proyecto”. European Commission. Evaluation Unit. March, 2001
- ↪ “Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español”. EUROPARC-España. Fundación Fernando González Bernáldez, 2002



Natura 2000 sites in Navarra

- | | | |
|---|--|--|
| 1. LARRA-AZTAPARRETA | 16. SIERRA DE URBASA-ANDÍA | 29. MONTES DE LA VALDORBA |
| 2. RONCESVALLES-SELVA DE IRATI | 17. SIERRA DE LÓQUIZ | 30. LAGUNA DEL JUNCAL |
| 3. LARRONDO-LAKARTXELA | 18. SIERRA DE ARRIGORRIETA Y PEÑA EZKAURRE | 31. TRAMO MEDIO DEL RÍO ARAGÓN |
| 4. RÍOS ESKA Y BINÉS | 19. SIERRA DE SAN MIGUEL | 32. EMBALSE DE LAS CAÑAS |
| 5. RÍO SALAZAR | 20. SIERRA DE ARTXUGA, ZARIKIETA Y MONTES DE ARETA | 33. YESOS DE LA RIBERA ESTELLESA |
| 6. SISTEMA FLUVIAL DE LOS RÍOS IRATI, URROBI Y ERRO | 21. ARABARKO | 34. LAGUNA DE PITILLAS |
| 7. MONTE ALDUIDE | 22. RÍO ARETA | 35. TRAMOS BAJOS DEL ARAGÓN Y DEL ARGA |
| 8. RÍO BIDASOA | 23. SIERRA DE UGARRA | 36. ESTANCA DE LOS DOS REINOS |
| 9. REGATA DE ORABIDEA | 24. SIERRA DE ILLÓN Y FOZ DE BURGUI | 37. BADINA ESCUDERA |
| 10. ARITZAKUN-URRITZATE | 25. SIERRA DE LEIRE-FOZ DE ARBAYÚN | 38. BARDENAS REALES |
| 11. SEÑORÍO DE BÉRTIZ | 26. PEÑA IZAGA | 39. RÍO EBRO |
| 12. DESEMBOCADURA DEL ARROYO DE ARTESIAGA | 27. RÍOS EGA-UREDERRA | 40. Balsa del Pulguer |
| 13. BELATE | 28. SIERRA DE CODÉS | 41. PEÑADIL, MONTECILLO Y MONTERREY |
| 14. SIERRA DE ARALAR | | 42. ARIKUTZA |
| 15. ROBLEDALES DE ULTZAMA | | |