

Semillas nativas por la biodiversidad

# Diagnostico resumen

## Semillas Nativas en España



## INDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>2. METODOLOGÍA</b>	<b>3</b>
2.1. Análisis sociológico	3
2.2. Perfiles y agentes participantes	4
2.3. Análisis técnico	4
<b>3. CONCEPTO DE SEMILLA NATIVA</b>	<b>4</b>
3.1. Conceptualización social	5
3.2. Encaje legal del concepto de semillas nativas.	5
3.3. Contexto técnico	6
<b>4. USO DE SEMILLAS NATIVAS. VENTAJAS Y DESVENTAJAS</b>	<b>6</b>
4.1. Percepción social en relación con su origen y trazabilidad	6
4.2. Percepción social de beneficios y análisis de las desventajas	7
4.3. Percepción social del uso de las semillas nativas	8
4.4. Percepción desde la administración del uso de las semillas nativas	8
4.5. Visión técnica desde Interreg Flores Locales	9
<b>5. NECESIDADES Y LÍNEAS DE TRABAJO</b>	<b>9</b>
5.1. Necesidades percibidas socialmente	9
5.2. Necesidades identificadas técnicamente	10
<b>6. OTRAS INICIATIVAS O NORMATIVAS PARA FOMENTAR EL USO DE LAS SEMILLAS</b>	<b>11</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>14</b>
<b>DESARROLLO LEGISLATIVO ACTUAL DE LAS MEZCLAS DE CONSERVACIÓN</b>	<b>14</b>
<b>ANEXO II</b>	<b>16</b>
<b>ÁMBITO COMPETENCIAL EN ESPAÑA.</b>	<b>16</b>

# 1. INTRODUCCIÓN

Este borrador de diagnóstico tiene su origen en la realización de una investigación social y del trabajo técnico desarrollado en [Interreg Sudoe Fleurs Locales](#) cuyo objetivo es desarrollar un plan estratégico que aborde la generación, normalización y uso en los diferentes modelos de restauración de las semillas nativas. Para ello se ha elaborado un documento de partida que pueda servir para acordar, a través de talleres de trabajo con agentes técnicos y sociales de interés, un diagnóstico de la situación actual con relación al uso de semillas nativas en España.

Partimos de una situación general en que el concepto de semillas nativas en España, al contrario que en otros países tales como Francia, es muy desconocido y además está muy poco desarrollado normativamente. Esta situación detectada en la implementación de [Interreg Sudoe Fleurs Locales](#), define la necesidad de promover acciones orientadas a acordar una propuesta estratégica que la invierta. Es en este contexto donde este borrador de documento pretende ser el primer paso para el desarrollo de un Plan de Acción Estratégico que será acordado con los diferentes agentes sociales y técnicos interesados en su elaboración.

Para realizar este borrador de diagnóstico se han realizado dos entrevistas a agentes clave de la administración y nueve entrevistas a agentes participantes en la cadena de producción, uso y distribución de este tipo de semillas. Posteriormente, los resultados de estos diálogos han sido analizados por el equipo técnico del proyecto [Interreg Sudoe Fleurs Locales](#) y se han incorporado, además, otras conclusiones del proyecto.

En cualquier caso, las propuestas de este primer borrador, en modo diagnóstico, deberán ser acordadas e implementadas con agentes relevantes y de interés a través de talleres que permitirán elaborar de manera consensuada un **plan de acción estratégico** sobre el uso de semillas nativas a través de un proceso participado multi-agente.

## 2. METODOLOGÍA

En este apartado se describe la metodología de trabajo realizada para la elaboración de este diagnóstico, que se ha planteado desde una doble perspectiva social y técnica, con el fin de generar una visión completa de la situación actual de este tipo de semillas en España.

### 2.1. Análisis sociológico

Para el desarrollo de este informe se han elaborado dos protocolos de entrevista semiestructurada, una orientada a administraciones y a recabar especialmente información normativa, y otra para el resto de los agentes, enfocada en recoger información sobre uso y comercialización de semillas nativas en base a los objetivos expuestos. Cada entrevista se ha grabado y se ha transcrito. Posteriormente, se ha llevado a cabo un análisis de la información recogida empleando la metodología propia del análisis sociológico del sistema de discursos que permite extraer información a partir de disertaciones orales sin estructura fija. Entonces, se ha procedido a comparar la información proporcionada por diferentes informantes, estableciendo puntos en común que permitan extraer conclusiones sobre el tema tratado en un territorio concreto.

Para elaborar este borrador se ha trabajado a partir de unidades fundamentales de información que expresan una idea concreta, ordenadas a partir de las transcripciones en bloques relativos a la propia estructura de la entrevista. Estas unidades, una vez agrupadas en base a su tema general y a su contenido particular, permiten establecer categorías en clave de diagnóstico.

## 2.2. Perfiles y agentes participantes

Para el desarrollo de este borrador de diagnóstico se han realizado 11 entrevistas con 13 personas seleccionadas de una base de datos de alrededor de 190 entidades/proyectos, con los siguientes perfiles:

- Dos personas del Área de Estrategias y Planes de Conservación de la Subdirección General de Biodiversidad Terrestre y Marina del MITERD.
- Dos personas del Área de Semillas y del Servicio de Recursos Fitogenéticos de la Oficina Española de Variedades Vegetales, Subdirección General de Medios de Producción Agrícola y Oficina Española de Variedades Vegetales, Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, Secretaría General de Agricultura y Alimentación del MAPA.
- Dos personas de centros de investigación, una con experiencia en el banco de semillas y la otra con experiencia en el uso de semillas nativas en proyectos de restauración.
- Dos personas responsables de empresas que comercializan semillas. Una tercera empresa no quiso participar en este estudio.
- Una empresa que desarrolla proyectos de intervención paisajística y de restauración en espacios periurbanos, principalmente.
- Una persona representante de la asociación de propietarios de dehesa y gestora de una explotación ganadera extensiva
- Dos personas pertenecientes a dos entidades conservacionistas con relación o que desarrollan proyectos de restauración y de intervención agroforestal.

## 2.3. Análisis técnico

Para el análisis técnico de este diagnóstico se ha contado con el equipo de Fundación Global Nature que está implicado en el proyecto Interreg Sudoe Fleurs Locales. Dicho equipo ha trabajado en valoraciones técnicas que permitan incorporar las lecciones aprendidas durante el proyecto a este proceso de diagnóstico participativo. Dado el perfil no sólo técnico sino también muy práctico, del trabajo de Fundación Global Nature en este proyecto, parte de las valoraciones incluidas en este diagnóstico forman parte de la experiencia de la entidad en implementar proyectos de restauración reales en la situación actual de conocimiento, disponibilidad y normativa relativa a las semillas nativas.

# 3. CONCEPTO DE SEMILLA NATIVA

En este apartado se plantean las diferentes visiones tanto técnicas como sociales para abordar una definición y conceptualización homogénea de las semillas nativas.

### 3.1. Conceptualización social

El concepto de semillas nativas resulta un término difuso en el que se expresan diferentes acepciones. Resulta evidente que no es un concepto conocido o reconocido en España. En esta línea se apunta que:

- Se percibe una laguna legal y normativa a la hora de hablar de semillas nativas.
- El término “nativas” no se percibe como especialmente definitorio e incluso se plantea como complicado de entender para su conceptualización por la sociedad, proponiéndose una nomenclatura alternativa como, por ejemplo: “silvestres” (el más planteado) “originarias” y “propias de un territorio” o añadir al término semilla nativa el adjetivo “local”.
- En algunos casos se confunde el concepto semillas nativas con semillas procedentes de plantas autóctonas, aunque este término es más restrictivo.
- No se considera adecuado el concepto semillas/mezclas de conservación.
- Algunas personas incluyen dentro del concepto de semillas nativas también el material de reproducción vegetativa de este tipo de semillas.

#### **Caracterización social del concepto de semillas nativas**

Son semillas que se han desarrollado en un entorno particular, que tienen unas **características específicas** y están adaptadas por la influencia del suelo y el ambiente, que además:

1. Son semillas producidas por la propia evolución de la naturaleza y generadas sin manipulación humana.
2. Su origen (en el territorio) y su uso es determinante para conceptualizarlas. Las condiciones edafoclimáticas locales marcan las características de determinadas categorías taxonómicas y las subordinadas. Podrían asociarse a regiones bioclimáticas, a ecosistemas concretos o, de forma óptima, a territorios específicos.
3. Las semillas nativas poseen material genético característico de un determinado ámbito territorial, de la zona, y adaptado a él.
4. Las semillas nativas se recolectan en un medio natural y se multiplican y utilizan en un contexto edafoclimático lo más parecido posible a su zona de origen.
5. Las semillas nativas tienen un balance histórico en el territorio en que se utilizan. El contexto de desarrollo de la especie es también fundamental, ya que las actividades antrópicas, las bioclimáticas y el suelo moldean sus características potenciales.
6. Se habla de especies nativas si no ha habido manipulación antrópica en los últimos 40 años, pero ese margen es muy amplio y difícil de determinar, por lo que habría que acotarlo.
8. El término semillas nativas incluye a las especies forestales

### 3.2. Encaje legal del concepto de semillas nativas.

El término semillas nativas es completamente ajeno a la norma y no tiene definición jurídica. Para las personas entrevistadas, que suelen utilizar los términos semillas autóctonas o silvestres, su origen es desconocido y su definición, desde la intuición y por influencia del proyecto [Interreg Sudoe Fleurs Locales](#), se vincula a semillas autóctonas adaptadas al medio natural de cada territorio. En concreto, a semillas de especies (y también variedades) herbáceas silvestres (ni forestales ni agrícolas) que son más eficientes en los proyectos de restauración del medio natural y contribuyen a mantener la biodiversidad silvestre.

Semillas nativas es un término utilizado en el ámbito internacional, fundamentalmente vinculado al mundo anglosajón. Es el que propone la European Native Seed Producers Association (ENSPA).

En la [Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres](#), se utiliza el término fauna y flora y especies silvestres, aunque posteriormente desaparece en la [Directiva 2010/60/UE](#), que introduce las mezclas de conservación, y en la [Orden AAA/30/2012](#), que la traspone al Reglamento Técnico de Control y Certificación de Semillas de Plantas Forrajeras. Esta Orden regula la obtención y comercialización de mezclas de semillas de plantas forrajeras y de plantas no forrajeras destinadas a la preservación del medio natural, en el marco de la preservación de los recursos genéticos, lo que define como mezclas de conservación. Estas mezclas son el marco normativo que tiene en España la propuesta de las semillas nativas.

### 3.3. Contexto técnico

La inexistencia de un concepto claro de semilla nativa es una dificultad clara para su desarrollo y promoción. Incluso en el marco del proyecto, cuyo objetivo es promover el uso de estas semillas se tuvo que acordar una definición.

En la práctica eso implica que antes de promover sus ventajas a potenciales usuarios, es necesario explicar qué son, y como se verá más adelante, una vez comprendido el concepto y todas sus ventajas, no es posible encontrar semillas que se adecúen a esta definición.

Se detecta por tanto, la necesidad de acordar un concepto compartido, sencillo de entender y lo suficientemente amplio que defina este tipo de semillas. Se propone, en la medida de lo posible, revisar el término de “semillas nativas”, por ser un anglicismo, y buscar otro más comprensible y adecuado, como semillas locales, silvestres...

## 4. USO DE SEMILLAS NATIVAS. VENTAJAS Y DESVENTAJAS

En este epígrafe se plantean tanto aspectos relativos al uso de semillas nativas, como a su trazabilidad y origen, y a los beneficios y problemas que afectan a su uso

### 4.1. Percepción social en relación con su origen y trazabilidad

Con relación a la trazabilidad, de manera general, las personas que conocen o utilizan este tipo de semillas tienen la visión de que en España no hay una trazabilidad adecuada con relación al uso y origen de las semillas nativas. En algunos casos se apunta a que incluso llegan a utilizarse especies o subespecies alóctonas, ya que son las que se ofrecen en el mercado habitualmente.

Actualmente las empresas suministradoras de semillas nativas en España son escasas y en muchos casos no se conoce o reconoce ninguna. La falta de un mercado de semillas estatal también dificulta la selección de proveedores que apuesten por la trazabilidad. Las empresas realizan fundamentalmente el ejercicio de trazabilidad una vez las semillas están en las instalaciones de multiplicación o venta, y no tanto en el ámbito de la recolección silvestre. Sin embargo, para los agentes entrevistados que utilizan o que trabajan con este tipo de semillas en el ámbito de la investigación, la trazabilidad en España es percibida como inexistente.

De manera general, para las personas usuarias de semillas nativas, el origen y la trazabilidad no son percibidos como requisitos fundamentales a la hora de efectuar la compra de este tipo de semillas.

Tres factores son los que afectan a la trazabilidad de semillas nativas:

1. La escasez en el mercado de semillas nativas, la falta de exigencia de las personas consumidoras y usuarias con relación al origen y la ausencia de trazabilidad conocida en la venta.
2. Las carencias normativas detectadas para su uso.
3. La falta de una demanda cohesionada, como factor que se retroalimenta, impidiendo encontrar soluciones para mejorar la trazabilidad y especificar el origen de los productos en el mercado.

Desde el punto de vista de los productores de semillas, tanto comerciales (uno) como en proyectos concretos, se aportan algunas ideas muy diferentes que no nos permiten obtener una visión compartida sobre estos elementos pero que son de interés para este diagnóstico:

- La recolección de semillas de especies concretas se realiza en el momento más adecuado y en función de la demanda. Las semillas se limpian, se analiza su calidad y se comercializan.
- Algunas iniciativas no realizan multiplicación sino recolecciones silvestres.
- Resulta de interés poner en valor las semillas nativas y para ello debe fomentarse la existencia de proveedores de las mismas.
- Para la selección de especies a multiplicar se debe tener en cuenta que hay que evitar el esquilmado de la naturaleza mediante la recolección.
- Los proyectos de restauración se hacen transfiriendo semillas de un lado a otro (o de un país a otro) para justificar que se usan semillas nativas.
- Hay empresas que cada año multiplican un número determinado de especies elegidas en base a su utilidad y facilidad para multiplicarlas.
- Existen entidades restauradoras que optarían por estas semillas si hubiese un mercado accesible y una trazabilidad adecuada a sus intereses.
- En España el uso no es adecuado ya que se utilizan semillas que no son silvestres ni autóctonas, lo que genera desequilibrios.

## 4.2. Percepción social de beneficios y análisis de las desventajas

Los beneficios que se detectan son amplios y están bien detallados por las personas usuarias, hacen referencia a los beneficios que supone su uso:

- Para la restauración:
- Para mejorar la biodiversidad en general:
- Para mejorar la conservación de la fauna.
- Por su capacidad de adaptación y perdurabilidad:
- Por sus beneficios sociales y económicos.

En cambio, cuando se propone hablar de desventajas, las personas entrevistadas enumeran sobre todo procesos, barreras, carencias y necesidades. Por tanto, más que de desventajas, entendidas como aspectos negativos que genera su uso, podríamos hablar de problemas.

En este sentido, los principales problemas -que se abordan como desventajas- son:

1. Los que tienen que ver con la dificultad de recolección y de selección adecuada durante este proceso, e incluso de criterios compartidos sobre origen, definición de mezclas adecuadas etc.
2. Específicamente y aludiendo a lo anterior, la falta de mecanización y modelos de recolección adecuados.
3. Los que tienen que ver con la pérdida de pureza genética durante los procesos de multiplicación.

4. La ausencia de una opinión pública comprometida e informada en este tema.
5. La ausencia de una oferta y demanda estructuradas y el monopolio de los mercados globales de semillas.
6. Su elevado coste.
7. La falta de una normativa adecuada que regule y favorezca su uso. La ausencia de trazabilidad
8. La falta de información en relación a su cadena de valor.

### **4.3. Percepción social del uso de las semillas nativas**

En España prácticamente no se utilizan semillas nativas ya que lo que se utiliza son fundamentalmente semillas alóctonas y comerciales que no tienen necesariamente el éxito esperado en las actuaciones de reforestación.

Casi todas las personas entrevistadas hacen referencia a la bondad de las semillas nativas para el ecosistema o a la dificultad que existe para su recolección o para su adquisición.

A continuación, se detallan las ideas principales resaltadas en torno a su utilidad.

- Reforestación de zonas degradadas/afectadas por impacto de obras etc.
- Restauración ecológica de ecosistemas y de paisajes
- Paisajismo y jardinería en espacios urbanos y periurbanos
- Cubiertas verdes
- Investigación y conservación de germoplasma
- Mejora de rendimiento de pastos y mejora de sistemas agrícolas
- Puesta en valor de ecosistemas como el matorral mediterráneo
- Conservación y mejora de poblaciones de determinadas especies silvestres

En relación a su uso las aportaciones que hay hacen incidencia en que, la escasez de semillas nativas en el mercado está vinculada a la dificultad que se considera tiene su recolección y multiplicación, así como su elevado coste, complejizan su uso en proyectos de restauración. También se destaca que el propio objetivo de la restauración hace deseable el uso de mezclas de semillas nativas, diferentes y específicas en función del territorio.

El desarrollo de una regulación adecuada, favorecería un mayor uso de semillas nativas y que las empresas de semillas se iniciaran en la producción (sea a través de recolección o multiplicación compatible edafoclimáticamente hablando con la actuación de restauración).

Como conclusión de consenso puede establecerse que demanda de semillas nativas es muy baja, lo que dificulta el desarrollo de modelos empresariales que apuesten e inviertan en la producción de semillas nativas.

### **4.4. Percepción desde la administración del uso de las semillas nativas**

Tanto MAPA como MITERD evalúan como casi inexistente el sector de las semillas nativas en España pero creen que hay interés, capacidad y potencial para generar actividad económica y empresarial en torno a las mezclas de conservación. Consideran que al no estar desarrollada la normativa adecuada y caracterizados el nicho de oferta y de demanda es difícil avanzar un análisis específico sobre sus potencialidades que aterrice modelos y planes de negocio.

De manera general, el modelo de la oferta y el modelo de la demanda en el ámbito de las semillas nativas no están sintonizados. Para el MAPA, cuando la normativa sea clara y ejecutable se generará un sector pequeño, en relación a otros sectores de semillas, con mucha capacidad de crecimiento, no a través de las empresas de semillas sino a través de las grandes empresas de restauración. En este sentido, una posibilidad es que la expansión venga de la mano de la creación, por parte de estas empresas, de sus



propias divisiones de producción de semillas de mezclas de conservación, y que generen sus propias vías de acceso a semillas y de cumplimiento de la normativa.

**El nicho de la demanda vendrá determinado en gran medida por los requisitos que establezca el MITERD, que considera aumentará los costes de las obras, y que deben permitir un desarrollo de la oferta a través de las alianzas pertinentes.**

#### 4.5. Visión técnica desde Interreg Flores Locales

Los beneficios y ventajas del uso de estas semillas están científicamente constatados y descritos por numerosas investigaciones. Del mismo modo, está también evidenciada el alto coste/eficiencia de técnicas como hidrosiembras con variedades comerciales en proyectos de restauración en numerosos estudios. Sin embargo, el uso de esta técnica sigue siendo una de las opciones más comunes en restauración.

Más allá de promover un mercado real de semillas nativas donde empresas recolecten y/multipliquen en diferentes zonas edafoclimáticas, es necesario la aplicación de otros métodos de uso de semillas nativas que son altamente efectivos para la restauración. A continuación se indican algunos ejemplos:

- Método “acolchado-semillado” usado por ejemplo en el proyecto [LIFE RIBERMINE](#)
- El proyecto [Prats Vius](#) de la asociación Paisatges Vius
- La experiencia de FGN en restauración de pastos usando pacas de heno con el apoyo del CICYTEX.

No existe en el mercado una oferta real de semillas nativas que permita diseñar y ejecutar proyectos de restauración incluyendo su uso. En el marco del proyecto, FGN contactó con 4 empresas de semillas para saber si contaban con semillas nativas de 45 especies. A estas empresas se les consultó:

- Si tenían stock de estas especies.
- El lugar de recolección y/o multiplicación.
- El número de multiplicaciones.

De las 45 especies sólo se había disponibilidad de 4 especies, las cuales habían sido recolectadas y multiplicadas en contexto edafoclimático que no era el mismo que el de las áreas a restaurar.

## 5. NECESIDADES Y LÍNEAS DE TRABAJO

En este capítulo se enumeran las principales necesidades detectadas en relación a la producción y uso de semillas nativas

### 5.1. Necesidades percibidas socialmente

A continuación se apuntan agrupadas, las principales necesidades detectadas en relación al uso de semillas nativas:

#### **Necesidades formativas e informativas:**

Generar procesos de información, sensibilización y formación sobre los aspectos funcionales y ornamentales de las semillas nativas, y sobre sus valores ecosistémicos, tanto para el mercado como para las personas usuarias y la sociedad en general.

Mejorar la implicación y sensibilización de la administración, personas trabajadoras públicas y gestoras políticas.

Impulsar desde las diferentes administraciones con competencias, procesos formativos para la creación de empresas de semillas nativas así como procesos educativos orientados a promover su utilización en los diferentes modelos de restauración.

Desarrollar recursos formativos para trabajadores forestales y empresas del sector con potencialidad de trabajar con semillas nativas.

#### **Necesidades reguladoras y de impulso administrativo**

Incentivar en todas las comunidades autónomas la creación de empresas locales de comercialización de semillas nativas.

Generar un marco jurídico, normativo y económico adecuado que facilite la recolección, producción (recolección y multiplicación), uso de semillas nativas adecuadas y que promueva su uso en intervenciones en el medio natural en los territorios.

Favorecer la sistematización de modelos de paisaje y territoriales tales como las cartografía biogeográfica de referencia que faciliten adecuar el uso de semillas nativas adecuadas a los diferentes territorios y ecosistemas.

Generar un Plan Estratégico del sector que contemple su recolección, replicación, comercialización, trazabilidad y uso.

#### **Necesidades de desarrollo social**

Promover la generación de redes de conocimiento, de personas usuarias, de productores de semillas nativas en los que deberá estar incluido el sector científico.

Favorecer la demanda social en el uso de semillas nativas en sus diferentes ámbitos de utilización.

#### **Necesidades de conocimiento**

Favorecer y desarrollar conocimiento científico y de transferencia en toda la cadena de valor de las semillas nativas. Generar repositorios y documentación técnica y científica accesible.

Favorecer líneas de investigación en lo relativo a los sistemas de siembra, recolección y multiplicación de semillas nativas.

#### **Necesidades tecnológicas, de recursos y de procesos.**

Desarrollar la tecnología, instrumentos de mejora de procesos de recolección y multiplicación, y de herramientas tecnológicas y de campo que favorezcan la disponibilidad y utilización de este tipo de semillas.

Mejorar y desarrollar criterios únicos para la trazabilidad y origen de las semillas nativas.

## **5.2. Necesidades identificadas técnicamente**

Teniendo en cuenta el escaso uso de estas semillas en el territorio español y su estado normativo actual se considera prioritario informar y sensibilizar sobre la necesidad del uso de este tipo de semillas en la

restauración y de métodos alternativos para translocación de semillas como el acolchado-semillado. Especialmente en administraciones regionales, empresas de restauración ambiental y ONGs que trabajan en proyectos concretos.

## 6. OTRAS INICIATIVAS O NORMATIVAS PARA FOMENTAR EL USO DE LAS SEMILLAS

En este capítulo se abordan las propuestas y necesidades normativas y administrativas para facilitar el uso de semillas nativas

### Vínculos conocidos

El MAPA y el MITERD podrían evaluar las posibles sinergias entre la propuesta legislativa de las mezclas de conservación y su desarrollo y la [Estrategia Nacional de Conservación y Utilización de Parientes Silvestres de los Cultivos y Plantas Silvestres de Uso Alimentario](#), incluida en el [Programa Nacional de Conservación y Utilización Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación](#). A priori, no hay una relación explícita y el objetivo es diferente, pero el Programa Nacional podría contribuir en la promoción de las especies comunes en los dos instrumentos. Por otro lado, el MAPA gestiona una red de evaluación de variedades que prueba las mismas variedades comerciales en diferentes lugares para la generación, y posterior publicación, de datos sobre la idoneidad varietal en cada zona (fechas y necesidades de siembra, uso de fitosanitarios, etc.). Esta red comenzó evaluando cereales, pero podría incorporar las mezclas de conservación y producir información sobre su adaptación a las diferentes regiones. Un limitante a solventar, si el MAPA decidiera utilizar esta herramienta, es que los ensayos son anuales y las mezclas requieren de varios ciclos para ser evaluadas.

**Fomentar la reflexión sobre la utilización de estas herramientas** podría ser un aporte de [Interreg Sudoe Fleurs Locales](#), a través de los espacios de trabajo que crea con la administración pública. MAPA y MITERD desconocen la forma en la que se ha traspuesto la Directiva 2010/60/UE en otros países europeos aunque creen que en Francia, Alemania y Reino Unido se han desarrollado normas, estrategias o proyectos con aprendizajes que podrían ser interesantes para el contexto español. Por ejemplo, apuntan que en Alemania el establecimiento de un número de regiones elevado parece que ha impedido el desarrollo del sector empresarial de las semillas nativas.

[Interreg Sudoe Fleurs Locales](#) podría colaborar en aportar información sobre la situación normativa y políticas en otros países europeos para su utilización como insumo en el proceso de revisión nacional. Todo este trabajo de desarrollo normativo de las semillas nativas y su producto final sufrirá el impacto más o menos severo, del resultado del [proceso de revisión de la normativa europea de material de reproducción vegetal y forestal](#) que se inició en 2019 y que culminará a finales de 2023. El producto final del proceso será un paquete de nuevas normas, que incluirán las mezclas de conservación, y que deroga las anteriores.

España, al no tener una experiencia de la realidad de la aplicación normativa de las mezclas de conservación y carecer de datos sobre el desarrollo del sector, no podrá ser propositiva en este proceso europeo.

### **Otras líneas de colaboración**

En la actualidad existen diferentes iniciativas relacionadas con la restauración de la naturaleza en los que sería muy interesante incorporar y desarrollar el concepto de semillas nativas. Tanto la nueva Guía Práctica de Restauración Ecológica, como el desarrollo de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas o el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Restauración de la Naturaleza

# ANEXO I

## DESARROLLO LEGISLATIVO ACTUAL DE LAS MEZCLAS DE CONSERVACIÓN

En la actualidad, tanto el MAPA como el MITERD están dando los primeros pasos para diseñar el funcionamiento de las mezclas de conservación a partir del marco europeo. Su objetivo es contribuir a la conservación de la biodiversidad silvestre a través de la promoción de su uso en la restauración y mejora de ecosistemas al mismo tiempo que se generan oportunidades de negocio vinculadas a las semillas nativas. El proceso es incipiente y se va a basar en el enfoque utilizado para las semillas agrícolas pero con la especificidad de las silvestres. En el horizonte de los próximos dos o tres años, el MAPA a través de la Oficina Española de Variedades Vegetales (OEVV), publicará la modificación del Reglamento Técnico de Control y Certificación de Semillas de Plantas Forrajeras integrando, entre otros elementos, un sistema de certificación para las mezclas de conservación.

La construcción de este sistema va a partir de la zonificación de la recolección, cultivo y uso de mezclas de conservación, con el objetivo de promover especies autóctonas en los territorios. MAPA y MITERD están trabajando de manera coordinada, en establecer las zonas y las especies (herbáceas silvestres) que se considerarían nativas en cada una de ellas. En estos momentos están generando la metodología que permitirá establecer la zonificación, que no será político-administrativa sino ecológica, estará basada en criterios climáticos y geográficos, y vinculada, en la medida de lo posible, con la [Directiva 92/43/CEE Relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres](#).

En relación al número de especies y regiones a establecer, ambos ministerios están valorando si establecen un número reducido de especies que sean representativas de zonas amplias o, por el contrario, proponen escenarios más específicos. El que finalmente se genere deberá tener un sentido práctico que permita el desarrollo de actividades empresariales económicamente rentables en torno a las semillas nativas. Es decir, la propuesta deberá permitir el compromiso entre las necesidades ecológicas y las del éxito empresarial, fomentando un mercado con cierta amplitud, en zonas con suficientes productores y demandantes, y no micromercados.

En cualquier caso, la propuesta final será consensuada entre los dos ministerios y con las CCAA a través del grupo de trabajo de conservación vegetal del MITERD.

Las especies en [Régimen de Protección Especial y las presentes en el Catálogo Español de Especies Amenazadas](#), que son aquellas de las que está prohibida su comercialización y uso, no podrán formar parte en ningún caso del listado de especies utilizables.

El uso fundamental que se prevé para las mezclas de conservación no es la producción agraria de cultivos forrajeros, sino las actividades de conservación de ecosistemas y restauración herbácea en zonas de intervención humana y en espacios degradados, o el ámbito de las evaluaciones de impacto ambiental, cuando se pueda promover el uso de este tipo de semillas. Por ello, se propone la utilización de mezclas, capaces de generar dinámicas que se asemejen lo máximo posible a lo que ocurre en los ecosistemas naturales; evitando que se utilicen semillas comerciales, que se instalan bien el primer año pero que posteriormente requieren de resiembras para mantener la cubierta vegetal, lo que resta eficiencia a la actuación.

La demanda de semillas nativas se pretende generar a través de actuaciones de restauración o de mejoras de ecosistemas que se emprendan con financiación pública de la administración general del Estado mediante los instrumentos pertinentes. En concreto, la [Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas](#) desarrollada por el MITERD, va a poner en marcha planes anuales de actuación que favorecerán líneas de trabajo que, en la práctica, podrán fomentar las siembras de

semillas nativas. Existen otras herramientas como la [Estrategia Nacional para la Conservación de los Polinizadores](#) en la que se indica que se debe fomentar el uso de especies silvestres para la creación de hábitats para polinizadores. Además, tanto con fondos propios como a través de los Fondos de Recuperación de la EU se prevén importantes actuaciones de restauración en los próximos años. Todas ellas estarán lideradas por el propio MITERD así como por las CCAA.

En ningún caso se proyectan actuaciones públicas que garanticen la disponibilidad de determinadas semillas nativas, como las llevadas a cabo por los viveros forestales públicos. Ni MITERD ni MAPA tienen capacidad ni infraestructura para ello y, seguramente, las CCAA tampoco. Sin embargo, los ministerios también pueden apoyar las intervenciones con mezclas de conservación a través de la elaboración de documentos y directrices técnicas que las valoricen.

Agricultores y agricultoras podrían ser también usuarios de semillas nativas, por ejemplo para su uso en cubiertas vegetales de cultivos arbóreos, a través del apoyo de disposiciones específicas que se podrían desarrollar en el marco de la producción ecológica, de las ayudas agroambientales, del [Plan Estratégico de la PAC](#) o de otros instrumentos de promoción y apoyo.

Pero, para MAPA y MITERD, generar una oportunidad con estas herramientas requiere que en el momento en el que las actuaciones lleguen, esté desarrollado el dispositivo normativo que regule las semillas nativas y la oferta esté estructurada. Por ello, establecer en estos momentos como condición el uso de las semillas nativas en las actuaciones cuando no hay un instrumento para certificarlo, para estos ministerios no es posible.

# ANEXO II

## ÁMBITO COMPETENCIAL EN ESPAÑA.

A partir de las entrevistas realizadas con ambos ministerios se define el siguiente ámbito competencial:

- El MAPA, y en concreto la OEVV, es el responsable de la parte regulatoria del material vegetal de reproducción que se pone en el mercado, es decir, de estructurar la oferta de una manera concreta.
- Las CCAA son, posteriormente los ejecutores de la norma, velando por su aplicación.
- El MITERD tiene la competencia en el uso, es decir, genera la demanda. En ese sentido ha asumido el trabajo técnico de la identificación de las regiones y zonas que dote de coherencia a la propuesta normativa. Además, el MITERD tiene la tarea de asegurar, más allá de las herramientas jurídicas, que en los distintos instrumentos se promociona, pide o privilegia el uso de mezclas de conservación.

También se constata que no existe colaboración entre los dos ministerios en el marco de un espacio reconocido, con un programa de seguimiento, sino que es más bien informal.

El mecanismo de coordinación multinivel que se va a utilizar para consensuar el desarrollo de la propuesta normativa es el grupo de trabajo de conservación vegetal adscrito al [Comité de Flora y Fauna Silvestres](#) creado en el seno de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Este grupo tiene como ámbito de trabajo la coordinación de las CCAA y el MITERD en materia de conservación de flora protegida principalmente y no tiene asignadas tareas específicas sobre las mezclas de conservación y su utilización. Sin embargo, el MITERD considera que es el espacio natural en el que se deben trabajar estos temas y no prevé crear un órgano nuevo y diferente.

Por su parte, la OEVV gestiona grupos de trabajo de semillas y plantas de vivero en los que participan las CCAA y en los que se podrían abordar las mezclas de conservación, pero únicamente desde la transferencia de información de las CCAA hacia el MAPA. Ambos ministerios no tienen en su hoja de ruta generar otros espacios de participación y articulación que además puedan incluir otros perfiles de agentes clave relacionados con las semillas nativas.



Medio ambiente  
eficiencia de recursos



[www.fleurslocales.eu](http://www.fleurslocales.eu)  
[info@fleurslocales.eu](mailto:info@fleurslocales.eu)



THE FLEURS LOCALES PROJECT IS CO-FINANCED  
BY THE INTERREG SUDOE PROGRAMME

