



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 27 de diciembre de 2002

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN

sobre Natura 2000

Documento de trabajo de la Comisión sobre

Natura 2000

1. ¿QUÉ ES NATURA 2000 Y POR QUÉ ES NECESARIA ESA RED?

Natura 2000 es una red de espacios naturales protegidos a escala de la Comunidad, establecida con arreglo a la Directiva sobre hábitats de 1992. Incluye asimismo parajes declarados en virtud de la Directiva sobre aves de 1979. La red tiene por objeto garantizar la supervivencia a largo plazo de las especies y hábitats europeos más valiosos y amenazados.

La necesidad de una red de estas características se hizo patente ante la destrucción y fragmentación a gran escala que durante décadas estaban sufriendo los hábitats naturales. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha confirmado que en los últimos años se están reduciendo las poblaciones de muchas especies europeas: en Europa se han extinguido en la naturaleza 64 especies de flora endémicas, están amenazados el 38% de las especies de aves y el 45% de las mariposas y sus poblaciones son vulnerables o están amenazadas; en Europa hemos asistido al primer caso de extinción de una especie incluida en la Directiva sobre hábitats (un tipo de cabra montesa). Además, hábitats y ecosistemas están sometidos a intensas presiones: en las últimas décadas, por ejemplo, la superficie de los humedales del norte y el oeste de Europa se ha reducido en aproximadamente un 60%. En los últimos diez años han continuado ejerciéndose las presiones responsables de esa pérdida: desarrollo urbanístico, turístico y de infraestructuras, intensificación de la agricultura y la silvicultura, etc.

Natura 2000 desempeña, por tanto, el papel protagonista en la protección de la biodiversidad de la Unión Europea, en consonancia con la decisión adoptada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 para detener antes de 2010 la merma de la biodiversidad en la Unión.

La Directiva sobre hábitats establece una lista de unos 200 tipos de hábitats y de 700 especies de fauna y flora de importancia comunitaria. La conservación de esas especies no puede garantizarse a largo plazo si nos limitamos a proteger parajes naturales aislados, por mucho que sea su valor. Al constituir una red de espacios a través de toda el área de distribución de esos hábitats y especies, Natura 2000 pretende ser un sistema vivo y dinámico que asegure su conservación. Otras disposiciones relativas a la protección de especies con arreglo a las directivas sobre la naturaleza completan también estas medidas de conservación de espacios.

2. ¿CÓMO FUNCIONA NATURA 2000?

Según la Directiva sobre hábitats, la creación de Natura 2000 consta de tres fases:

- Propuestas de espacios para su inclusión en la red.
- Selección de una lista de lugares de importancia comunitaria a partir de las propuestas de los Estados miembros.
- Establecimiento de regímenes de gestión de esos espacios.

2.1. Propuestas de espacios Natura 2000: responsabilidad de los Estados miembros

La responsabilidad de proponer espacios para que formen parte de Natura 2000 recae sobre los Estados miembros. Según la Directiva, esas propuestas debían haberse presentado antes de 1996, pero se han producido grandes retrasos. Ante esa situación, la Comisión se ha visto obligada a incoar acciones ante el Tribunal de Justicia y a condicionar la aprobación de una serie de programas de los Fondos Estructurales a la presentación de las listas de espacios. Como consecuencia de esas acciones se han observado progresos significativos, y ya se han recibido propuestas sustanciales de la mayoría de los Estados miembros.

2.2. Adopción de listas de lugares de importancia comunitaria: científicos y partes interesadas

La función de la Comisión consiste en adoptar listas de lugares de importancia comunitaria a partir de las propuestas de los Estados miembros. Esas propuestas se estudian con total transparencia en seminarios científicos organizados por la Comisión con la asistencia de la Agencia Europea de Medio Ambiente. En esos seminarios participan delegados de los Estados miembros y expertos que representan los intereses de usuarios y propietarios de terrenos y de ONG conservacionistas.

Habida cuenta de las grandes variaciones naturales de la biodiversidad en la Unión Europea, la Directiva ha dividido el territorio en seis regiones biogeográficas: atlántica, continental, alpina, mediterránea, boreal y macaronésica. Lo que se pretende es confeccionar una lista de lugares de importancia comunitaria respecto a cada una de esas regiones que presentan una biodiversidad afín. En diciembre de 2001, la Comisión adoptó una lista definitiva de espacios para la primera región biogeográfica (*Macaronesia*). Los espacios incluidos en la lista abarcan el 30% de esas islas, cuya naturaleza es de las más ricas y variadas de Europa. Con ello se dio un importante paso adelante y se puso de manifiesto el compromiso firme de los Gobiernos de España y Portugal a favor de la creación de la red. La situación respecto a las demás regiones está avanzando también, y en los próximos dieciocho meses se adoptarán las listas correspondientes.

2.3. Gestión de los espacios declarados: responsabilidad de los Estados miembros

La Directiva indica claramente que los Estados miembros son responsables de la declaración de espacios Natura 2000 y de su gestión. La labor concreta suele delegarse a varios organismos nacionales o, en el caso de Estados miembros federales, a las regiones. Por lo que se refiere al medio marino, donde las actividades de gestión pueden llevar aparejada la regulación de actividades pesqueras, la gestión se beneficiaría de medidas a nivel comunitario.

La Comisión ha favorecido sistemáticamente el desarrollo de planes de gestión como instrumento para gestionar adecuadamente la conservación de espacios y como marco para determinar si una serie de usos son compatibles con los objetivos de conservación. Esos planes constituyen, asimismo, un medio excelente para implicar activamente en las decisiones de gestión a las principales agrupaciones de interés afectadas por la declaración. Se ha hecho un amplio recurso de los fondos del programa LIFE-Naturaleza para la preparación de tales planes.

Ante la gran variedad de tipos de hábitats y el diferente estado en que pueden encontrarse, es evidente que no puede aplicarse a este respecto una fórmula única. En general, sin embargo, es importante garantizar el mantenimiento de regímenes de gestión tradicionales que, con gran

frecuencia, han sido fundamentales para crear y perpetuar los hábitats que tanto valoramos hoy.

3. NATURA 2000 Y DESARROLLO: CONSERVACIÓN CON FLEXIBILIDAD

La Directiva prevé, además del establecimiento de regímenes de gestión, la evaluación de los planes o proyectos que puedan afectar a los espacios declarados. Esa disposición se basa en la práctica existente en relación con la evaluación de impacto ambiental. Aun cuando tal evaluación ponga de manifiesto que un plan o proyecto va a causar daños en un espacio, la Directiva no se opone a su realización. Los Estados miembros pueden autorizar tales planes o proyectos a falta de soluciones alternativas o por razones imperiosas de interés público de primer orden. En esos casos, sin embargo, están obligados a adoptar medidas compensatorias mediante la creación o mejora de otro hábitat en otro lugar para mantener la integridad de la red.

En el caso de planes o proyectos que van a tener un impacto negativo en un espacio que alberga especies o hábitats prioritarios (hábitats y especies particularmente escasos y vulnerables que constituyen una pequeña parte de la lista global), la Comisión debe determinar si existen razones imperiosas de interés público de primer orden. Un ejemplo de este caso lo constituyen las propuestas de ampliación del puerto de Rotterdam, que van a tener un impacto significativo sobre un espacio Natura 2000. El proyecto está muy bien planificado e incluye un conjunto importante de medidas de compensación por la pérdida de hábitats prevista.

4. SITUACIÓN ACTUAL

4.1. Resultados positivos

La red aún no está completa, pero se han realizado grandes progresos. Hay muchos ejemplos positivos de que las inquietudes iniciales de la población local y, en particular, de usuarios y propietarios de terrenos se han resuelto mediante la elaboración de planes de gestión sobre la base de un amplio diálogo en la esfera local. Ese proceso ha estado respaldado por el programa LIFE-Naturaleza, que desde su creación en 1992 ha financiado 605 proyectos por un importe de 470 millones de euros: por ejemplo, la preparación de planes de gestión de espacios marinos en el Reino Unido y la elaboración de '*documents d'objectives*' respecto a parajes franceses. Se están empezando a aprobar los primeros de esos documentos con la colaboración de '*comités de pilotage*' locales en los que están ampliamente representadas todas las agrupaciones de interés. Un proyecto de LIFE-Naturaleza en las landas de Corèze, en el que se ha contado con la colaboración de la Cámara Agraria local, ha sido todo un éxito. Algunos proyectos se basaron en el restablecimiento de prácticas agrarias tradicionales fundamentales para la conservación de la naturaleza, y han dado pie a la creación de regímenes agroambientales destinados a apoyarlas.

4.2. Problemas pendientes: consultas para la selección de espacios

La Directiva no describe en todos sus pormenores el proceso de consulta que debe seguirse respecto a la selección de espacios. Por esa razón, tales procesos han variado mucho de un Estado miembro a otro en función de sus respectivos sistemas administrativos. En algunos casos se mantuvo un debate profundo con usuarios y propietarios sobre las medidas de gestión, pero en otros se consultó poco o nada con los interesados. Esta situación ha provocado grandes polémicas en algunos Estados miembros y muchos problemas

administrativos y jurídicos, que han retrasado la presentación de propuestas. La Comisión no participa en esa fase y no puede intervenir en los distintos procedimientos que aplican los Estados miembros.

4.3. Quejas e infracciones

Ante los retrasos en la aplicación de la Directiva por varios Estados miembros, se han presentado a la Comisión varias quejas en relación tanto con la declaración de espacios como con su protección. Aunque este fenómeno puede ser indicativo del apoyo público a esta política, es algo que también ocasiona problemas. A pesar de que en el 80% de los casos de quejas, el procedimiento se archivó tras los primeros contactos informales con los Estados miembros, la Comisión se ve obligada a tratar cuestiones que, con arreglo a la Directiva, son responsabilidad de los Estados miembros.

La Comisión está elaborando una serie de orientaciones para contribuir a solucionar esos problemas de aplicación. Ya se ha publicado un manual sobre cuestiones de gestión y planificación, y se han creado con los Estados miembros grupos de trabajo que están desarrollando otros temas (objetivos de conservación, informes y seguimiento, y gestión cinegética).

En el Comité de Hábitats y en la recientemente establecida reunión bianual con responsables gubernamentales de la naturaleza se mantiene un contacto y un diálogo periódicos con los Estados miembros. Ambos constituyen el foro ideal para debatir los problemas según van surgiendo.

Si los Estados miembros dispusieran de mecanismos más sólidos y eficaces para tramitar las quejas, podría reducirse el volumen de los casos tratados directamente por la Comisión Europea.

5. COFINANCIACIÓN COMUNITARIA

La Directiva prevé que la Comunidad debe cofinanciar algunos costes relacionados con la gestión de los espacios de la red con cargo a los instrumentos financieros existentes. No hay, sin embargo, ninguna estructura clara para administrar la programación de tal financiación, y el proceso establecido en decisiones posteriores relativas a distintos instrumentos no facilita el desarrollo de tal estructura.

Ya pueden aplicarse medidas, por ejemplo el régimen agroambiental de la Política de Desarrollo Rural, que ofrecen fondos considerables para el funcionamiento de la red por medio de pagos a agricultores que gestionen sus tierras de forma respetuosa del medio ambiente. En algunos Estados miembros se han utilizado también con frecuencia recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para financiar inversiones directamente relacionadas con espacios Natura 2000 destinadas, en la mayoría de los casos, a la construcción de instalaciones e infraestructuras para visitantes. En la actualidad, el único fondo dedicado exclusivamente a Natura 2000 es LIFE-Naturaleza, que se utiliza para promover la planificación de la gestión y proyectos piloto y de demostración sobre gestión de hábitats y especies.

Se ha confiado a un grupo de trabajo compuesto por expertos nacionales y representantes de las partes interesadas la misión de estudiar los costes probables de la gestión de Natura 2000 y de formular recomendaciones a la Comisión. El grupo, que trabaja en asociación con las DG Medio Ambiente, Agricultura, Política Regional y Presupuesto, presentará esas

recomendaciones a finales de año. A lo largo del año 2003, la Comisión adoptará una comunicación sobre la cofinanciación de la red.

6. PRÓXIMAS ETAPAS

Las próximas etapas de la creación de Natura 2000 son las siguientes:

- Terminar las listas comunitarias: el último ciclo de seminarios científicos concluirá para marzo/abril de 2003, con lo cual las listas pendientes podrán adoptarse en el primer semestre de 2004.
- Incluir en NATURA 2000 el medio marino no costero. A instancias de los responsables de la naturaleza en los Gobiernos de los Estados miembros, se está creando un grupo de trabajo compuesto por expertos que facilitará esta labor.
- Aclarar el marco de la financiación comunitaria.
- Seguir elaborando orientaciones y manuales de interpretación para los Estados miembros.
- Mejorar la comunicación y explicar mejor los objetivos de la Directiva. En cooperación con los responsables de la naturaleza en los Gobiernos de los Estados miembros, la DG Medio Ambiente ha creado un grupo de trabajo sobre comunicación encargado de elaborar una estrategia global sobre ese asunto, que se aplicará en colaboración entre la Comisión y los Estados miembros. La Comisión ha tomado ya una serie de medidas, por ejemplo la publicación de folletos informativos y del Boletín Natura 2000, con una lista de distribución de 15.000 destinatarios entre administraciones nacionales y locales y agrupaciones de interés, así como la participación en conferencias y seminarios con autoridades y agrupaciones de interés a nivel regional, o la iniciativa Jornadas Verdes, un programa de 500 actos a través de la Comunidad y los países candidatos a la adhesión que tiene por objeto explicar la Directiva a un público más amplio.

Se ha convenido con los Estados miembros y los países candidatos en añadir otras especies y hábitats a la Directiva para tener en cuenta el enriquecimiento de la biodiversidad en una Unión Europea ampliada. Ello se efectuará mediante la inclusión de un anexo técnico al Acta de Adhesión de cada país. Los países candidatos están progresando correctamente en la puesta en práctica de Natura 2000 y deberán presentar propuestas de espacios para su inclusión en la red en el momento de su adhesión.

Hoy por hoy, los añadidos a la lista de especies y hábitats protegidos de la Directiva o, por el contrario, las supresiones cuando mejora el estado de conservación de una especie o un hábitat dado, se realizan por medio del procedimiento legislativo de codecisión. Se está estudiando cómo realizar en el futuro tales actualizaciones.

Es necesario y posible reforzar las distintas actividades que facilitan el pleno establecimiento de Natura 2000, en particular estableciendo una relación con otras políticas comunitarias (regional, agrícola, pesquera, etc.). En el marco del ejercicio sobre la gobernanza, un grupo de trabajo está reflexionando sobre la posibilidad de contratos 'tripartitos' con las regiones, y Natura 2000 es un buen candidato para una colaboración reforzada con las regiones en la aplicación y la comunicación de la política comunitaria.

ANEXO

Preguntas y respuestas

sobre

Natura 2000

¿En qué estado se encuentra la biodiversidad en Europa?

En las últimas décadas, la reducción y pérdida de biodiversidad en Europa han registrado una aceleración drástica. Esa tendencia afecta tanto a especies como a hábitats y ecosistemas. La desaparición y degradación globales de hábitats han sido intensas. Por ejemplo, la superficie de los humedales del norte y oeste de Europa se ha reducido en prácticamente un 60% en los últimos decenios. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha confirmado que se están reduciendo las poblaciones de varias especies europeas: se han extinguido ya 64 especies endémicas de flora en la naturaleza, y se considera que están amenazados el 45% de las especies de mariposas y el 38% de las aves. Europa ha asistido ya a la extinción de la primera especie que se había comprometido a proteger en la Directiva sobre hábitats: el bucardo o cabra montesa pirenaica. El lince ibérico se considera hoy la especie felina más amenazada en la naturaleza. En los últimos diez años su población ha sufrido una espectacular reducción debido a la destrucción de sus hábitats y a impactos sobre sus presas.

En la última década han persistido las presiones responsables de estas pérdidas: desarrollo urbanístico, turístico y de infraestructuras, intensificación de la agricultura y la silvicultura, etc. Es preciso actuar a escala comunitaria y nacional para proteger la biodiversidad de Europa. Natura 2000 forma parte de la respuesta de la Unión Europea a este desafío.

¿Qué es Natura 2000?

Natura 2000 es la red de espacios naturales protegidos a escala de la Unión Europea creada en virtud de la Directiva sobre hábitats de 1992 con objeto de salvaguardar los parajes silvestres más importantes de Europa. Se compone de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) declaradas por los Estados miembros con arreglo a la Directiva sobre hábitats y, además, de Zonas Especiales de Protección para las Aves (ZEPA) que se designan de acuerdo con la Directiva sobre aves de 1979. La creación de esta red de espacios protegidos en la que se adoptan medidas especiales para conservar la biodiversidad cumple, además, una obligación impuesta claramente a la Comunidad por el Convenio de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica.

La Directiva sobre hábitats se refiere a aproximadamente 200 tipos de hábitats y 700 especies de fauna y flora de importancia comunitaria. La Directiva sobre aves incluye una lista de 181 especies vulnerables cuyos hábitats deben ser protegidos en los espacios que los albergan. Reconoce, asimismo, que es preciso proteger las zonas de importancia para especies de aves migratorias, en particular los hábitats de zonas húmedas.

La conservación de esos hábitats y especies no puede garantizarse a largo plazo si nos limitamos a proteger parajes naturales aislados, por mucho que sea su valor. Al constituir una red de espacios a través de toda el área de distribución de esos hábitats y especies, Natura 2000 pretende ser un sistema vivo y dinámico que asegure su conservación.

Natura 2000 no es un sistema de reservas naturales sujetas a una protección estricta en las que está prohibida toda actividad humana. Aunque la red va a incluir tales reservas, la mayor parte de su superficie estará compuesta por terrenos de propiedad privada; lo que se quiere garantizar es que su gestión futura sea sostenible desde el punto de vista ecológico pero también económico y social.

¿Qué papel desempeña Natura 2000 en la política de la UE para proteger la biodiversidad?

En junio de 2002, el Consejo Europeo de Gotemburgo reconoció la importancia de salvaguardar la biodiversidad y, por esa razón, fijó el objetivo de detener la pérdida de esa diversidad en la Unión antes de 2010. La consecución de ese objetivo es uno de los temas prioritarios del VI Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea.

La política de la Unión Europea para proteger la biodiversidad sigue dos enfoques complementarios. El primero consiste en integrar las consideraciones relativas a la diversidad biológica en todas las políticas pertinentes (agricultura, pesca, transportes, etc.) y en instrumentos políticos tales como los relativos a la responsabilidad medioambiental o la etiqueta ecológica. Se trata de un objetivo importante de la estrategia para la biodiversidad de la Unión y sus planes de integración sectorial, recientemente aprobados.

El segundo es aplicar medidas específicamente destinadas a garantizar la supervivencia de varias especies y hábitats amenazados. Tal es la función de Natura 2000: garantizar la supervivencia a largo plazo de las especies y hábitats más vulnerables de Europa protegiendo y gestionando de forma adecuada un número y superficie suficientes de los parajes más importantes que los albergan. Estas medidas de conservación de espacios se completan con otras disposiciones de protección de especies de las directivas sobre la naturaleza.

¿Cómo se seleccionan los espacios Natura 2000?

Natura 2000 está formada por espacios declarados por los Estados miembros con arreglo a la Directiva sobre hábitats y a la Directiva sobre aves, cuya selección se realiza según procedimientos diferentes.

- **Selección de Zonas Especiales de Protección para las Aves (ZEPA) según la Directiva sobre aves**

Los Estados miembros seleccionan los espacios que van a declarar ZEPA con arreglo a la Directiva sobre aves. Su identificación y delimitación tienen que basarse totalmente en criterios científicos tales como ‘un 1% de la población de especies vulnerables incluidas en la lista’ o ‘humedales de importancia internacional para aves acuáticas migratorias’.

Aunque los Estados miembros disponen de cierto margen de discrecionalidad a la hora de decidir los criterios más adecuados, tienen la obligación de aplicarlos plenamente de tal manera que se garantice la declaración de todos los ‘territorios más adecuados en número y en superficie’. Sobre la base de la información comunicada por los Estados miembros, la Comisión determina si los espacios declarados son suficientes para constituir una red coherente que garantice la protección de las especies migratorias y vulnerables.

- **Selección de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) según la Directiva sobre hábitats**

La selección de ZEC con arreglo a la Directiva sobre hábitats se desarrolla en tres fases:

1. La responsabilidad de proponer los espacios que van a formar parte de la red Natura 2000 recae en los Estados miembros. Estos deben realizar un estudio exhaustivo de cada tipo de hábitats y especies presentes en su territorio. La labor más detallada se delega con frecuencia en distintos organismos nacionales o, en el caso de Estados miembros federales, en las regiones. La selección de los espacios es un ejercicio exclusivamente científico que se realiza siguiendo unos criterios uniformes especificados en el Anexo III de la Directiva. Según esos criterios, las autoridades deben analizar la *representatividad* y la *calidad ecológica* de cada tipo de hábitat, así como la *superficie* del espacio que ocupa cada uno, y ello para todos los espacios. Además, tiene que calcularse el *tamaño* y la *densidad* de la población de la especie, el *grado de aislamiento* del espacio en relación con su área natural de distribución y la *calidad del espacio* para la especie considerada. A partir de esos criterios, los Estados miembros deben realizar una *evaluación global* de la importancia de sus espacios respecto a cada tipo de especies y de hábitats. Esa información ecológica constituye la base para la evaluación posterior a escala de la Unión Europea
2. Sobre la base de las listas propuestas por los Estados miembros, la Comisión, de acuerdo con ellos, adopta listas de lugares de importancia comunitaria. Las propuestas de los Estados miembros se estudian con total transparencia en seminarios científicos organizados por la Comisión con la asistencia de la Agencia Europea de Medio Ambiente. Los expertos que participan en esos seminarios deben determinar si cada Estado miembro ha propuesto un número suficiente de espacios de gran calidad que permitan garantizar un estado de conservación favorable respecto a cada tipo de hábitats y de especies en toda su área de distribución dentro de la Unión Europea. En la evaluación se consideran aspectos tales como la escasez, la distribución geográfica o la vulnerabilidad global de cada tipo de hábitat y especie. En esos seminarios participan delegados de los Estados miembros y expertos que representan los intereses de usuarios y propietarios, y ONG de medio ambiente, por ejemplo. Habida cuenta de las grandes variaciones naturales de la biodiversidad en la Unión Europea, la Directiva ha dividido el territorio en seis regiones biogeográficas: atlántica, continental, alpina, mediterránea, boreal y macaronésica. Lo que se pretende es confeccionar una lista de lugares de importancia comunitaria respecto a cada una de esas regiones que tienen una biodiversidad afín, aplicando un enfoque coherente en todos los Estados miembros.
3. Una vez adoptadas las listas de lugares de importancia comunitaria, los Estados miembros deben declarar ZEC todos esos lugares presentes en su territorio lo antes posible y en un plazo de 6 años como máximo. Deben dar prioridad a los más amenazados o a los que revisten mayor importancia desde el punto de vista de la conservación. Durante este período, los Estados miembros deben establecer las medidas necesarias de restauración y gestión para garantizar un estado de conservación favorable de esos espacios.

¿Tiene lugar alguna consulta pública en el proceso de selección de espacios?

La Directiva no prevé ninguna disposición en relación con el proceso de consulta que debe seguirse a la hora de proceder a la selección de espacios. Los Estados miembros son los que deciden a este respecto en función de sus sistemas administrativos. Esos procesos de consulta pública han variado mucho de un Estado miembro a otro. En algunos países se han mantenido

profundos debates con usuarios y propietarios sobre las medidas de gestión, pero en otros casos se consultó poco o nada con los interesados. Esta situación ha provocado grandes polémicas en algunos Estados miembros y muchos problemas administrativos y jurídicos, que han retrasado la presentación de propuestas. La Comisión no participa en esa fase y no puede intervenir en los procedimientos que aplica de forma distinta cada Estado miembro.

¿Quién es responsable de la gestión de los espacios Natura 2000 y cómo se lleva a cabo esa gestión?

La Directiva indica claramente que los Estados miembros son responsables de la gestión de los espacios Natura 2000. Por lo que se refiere al medio marino, donde las actividades de gestión pueden llevar aparejada la regulación de actividades pesqueras, la gestión se beneficiaría de medidas a nivel comunitario.

La Comisión ha favorecido sistemáticamente el desarrollo de planes de gestión como instrumento para una gestión adecuada de la conservación de espacios y como marco para determinar si una serie de usos son compatibles con los objetivos de conservación. Esos planes de gestión constituyen, asimismo, un medio excelente para implicar activamente en las decisiones de gestión a las principales agrupaciones de interés afectadas por la declaración. Se ha hecho un amplio recurso de los fondos del programa LIFE-Naturaleza para la preparación de tales planes.

Ante la gran variedad de tipos de hábitats y el diferente estado en que pueden encontrarse, es evidente que no puede aplicarse a este respecto una fórmula única. En general, sin embargo, es importante garantizar el mantenimiento de regímenes de gestión tradicionales que, con mucha frecuencia, han sido fundamentales para crear y perpetuar los hábitats que tanto valoramos hoy.

Hay muchos ejemplos positivos de que las inquietudes iniciales de la población local y de usuarios y propietarios se han resuelto mediante la elaboración de planes de gestión sobre la base de un amplio diálogo en la esfera local. Ese proceso ha estado respaldado por el programa LIFE-Naturaleza, que desde su creación en 1992 ha financiado 605 proyectos por un importe de 470 millones de euros: por ejemplo, la preparación de planes de gestión de espacios marinos en el Reino Unido y la elaboración de '*documents d'objectives*' respecto a parajes franceses. Se están empezando a aprobar los primeros de esos documentos con la colaboración de '*comités de pilotage*' locales en los que están ampliamente representadas todas las agrupaciones de interés. Un proyecto de LIFE-Naturaleza en las landas de Corèze, en el que se ha contado con la colaboración de la Cámara Agraria local, ha sido todo un éxito. Algunos proyectos se basaron en el restablecimiento de prácticas agrarias tradicionales fundamentales para la conservación de la naturaleza, y han dado pie a la creación de regímenes agroambientales destinados a apoyarlas.

Cuando un espacio forme parte de Natura 2000 ¿no podrá ya realizarse ningún proyecto en su interior?

A priori, no está prohibido realizar nuevas actividades o proyectos en el interior de los espacios Natura 2000. Es una cuestión que debe determinarse caso por caso. El artículo 6 de la Directiva sobre hábitats, que se aplica a todos los espacios que conforman la red, establece que deben evaluarse los proyectos que pueden tener un impacto sobre parajes declarados. Esa disposición se basa en las actuales buenas prácticas respecto a la evaluación de impacto ambiental. Aun cuando tal evaluación ponga de manifiesto que un plan o proyecto va a causar daños en un espacio, la Directiva no se opone a su realización. Los Estados miembros pueden

autorizar tales planes o proyectos a falta de soluciones alternativas o por razones imperiosas de interés público de primer orden. En esos casos, sin embargo, están obligados a adoptar medidas compensatorias mediante la creación o mejora de otro hábitat en otro lugar para mantener la integridad de la red.

En el caso de planes o proyectos que van a tener un impacto negativo en un espacio que alberga especies o hábitats prioritarios (hábitats y especies particularmente escasos y vulnerables que constituyen una pequeña parte de la lista global de la Directiva sobre hábitats), las únicas consideraciones que pueden plantearse son las relacionadas con la salud humana, la seguridad pública o con las consecuencias positivas de importancia fundamental para el medio ambiente. Respecto a las demás consideraciones, la Directiva exige a la Comisión que determine si existen razones imperiosas de interés público de primer orden. Un ejemplo de este caso lo constituyen las propuestas de ampliación del puerto de Rotterdam, que van a tener un impacto significativo sobre un espacio Natura 2000. El proyecto está muy bien planificado e incluye un conjunto importante de medidas de compensación por la pérdida de hábitats prevista.

Se han publicado orientaciones interpretativas y metodológicas para ayudar a los Estados miembros y otros agentes interesados a aplicar el artículo 6.

¿En qué fase se encuentra actualmente el establecimiento de la red?

La red aún no está completa, pero se han realizado grandes progresos, como los recientemente observados respecto al desarrollo de una red coherente de ZEPA con arreglo a la Directiva sobre aves, que ocupa ya una superficie equivalente al 8 % del territorio de los Estados miembros. No obstante, persisten grandes lagunas en relación con algunas especies y regiones de la Unión, para las que deben declararse aún espacios adicionales. Con arreglo a la Directiva sobre hábitats, por su parte, los espacios protegidos propuestos ocupan ya una superficie equivalente al 14 % del territorio de los Estados miembros. Aquí se incluye un componente marino costero de Natura 2000, muy importante ya en el caso de varios Estados miembros, por ejemplo Dinamarca y los Países Bajos. Se está en vías de resolver las insuficiencias pendientes que, de todas formas, no suponen una alteración significativa de esas cifras.

Dos factores han contribuido a estos avances recientes. El primero ha sido el hecho de que la Comisión no ha dudado en incoar acciones legales ante el Tribunal Europeo de Justicia. El segundo, el mensaje de la Comisión de que si no se presentan listas de espacios pueden suspenderse los pagos previstos en algunos programas de los Fondos Estructurales. La congelación de los pagos procedentes de tales programas se considera una medida cautelar para garantizar que ningún programa financiado por la Comunidad contribuya a provocar daños irreparables en los espacios antes de que se propongan con carácter oficial en el régimen de protección de Natura 2000.

En diciembre de 2001, la Comisión adoptó una lista definitiva de espacios para la primera región biogeográfica (*Macaronesia*). Los espacios incluidos en la lista abarcan el 30% de esas islas, cuya naturaleza es de las más ricas y variadas de Europa. Con ello se dio un importante paso adelante y se puso de manifiesto el compromiso decidido de los Gobiernos de España y Portugal a favor de la creación de la red. La situación respecto a las demás regiones está avanzando también, y en los próximos dieciocho meses se adoptarán las listas correspondientes.

No obstante, en el caso de los espacios marinos, sobre todo en medio no costero, se reconoce la necesidad de seguir trabajando con arreglo a las dos directivas para identificar y gestionar una red de espacios. Esto forma parte de una estrategia marina más amplia, recientemente propuesta por la Comisión.

¿Por qué recibe la Comisión tantas quejas en relación con Natura 2000?

Los retrasos que impiden la creación definitiva de la red y el establecimiento y aplicación de las correspondientes medidas de protección son la causa de quejas de los ciudadanos y de peticiones y preguntas escritas del Parlamento Europeo.

¿Cuáles están siendo las características generales de las infracciones que se cometen en relación con Natura 2000?

Cada año la Comisión recibe varios cientos de quejas en relación con las directivas sobre naturaleza. Más del 80% de esas quejas se archiva tras una primera serie de contactos informales con los Estados miembros, y sólo un pequeño porcentaje se somete a los procedimientos de infracción. La inmensa mayoría de los casos se resuelve a través del procedimiento normal y no terminan ante el Tribunal de Justicia. En 2001, la DG ENV recibió 345 quejas relacionadas con esas directivas, de las cuales 131 se han archivado ya y únicamente 9 se han convertido en expedientes de infracción.

La naturaleza de las infracciones varía: incorporación deficiente al Derecho nacional, declaraciones incompletas, falta de informes de aplicación, etc. Se han dado casos, asimismo, referentes a la aplicación insatisfactoria del régimen de protección de la Directiva sobre hábitats y la Directiva sobre aves en relación con planes y proyectos. Entre otras razones, es necesario solucionar estos casos de aplicación insatisfactoria de las directivas con objeto de que ningún uso previsto de fondos comunitarios para financiar proyectos sea contrario al Derecho comunitario.

¿Qué puede hacer la Comisión para contribuir a un mejor establecimiento de Natura 2000?

La Comisión está elaborando una serie de orientaciones para contribuir a solucionar esos problemas de aplicación. Ya se ha publicado un manual sobre cuestiones de gestión y planificación, y se han creado con los Estados miembros grupos de trabajo que están desarrollando otros temas (objetivos de conservación, informes y seguimiento, y gestión cinegética). En los Comités Hábitats y Ornis (Directiva sobre aves) y en la recientemente establecida reunión bianual con responsables gubernamentales de la naturaleza se mantiene un contacto y un diálogo periódicos con los Estados miembros. Ambos constituyen el foro ideal para discutir los problemas según van surgiendo.

En general, la Comisión recibe pocas quejas relativas a los Estados miembros que han avanzado como debían respecto a las declaraciones y que, además, cuentan con procesos de planificación más abiertos y participativos (por ejemplo, Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido). Por consiguiente, si los Estados miembros dispusieran de mecanismos más sólidos y eficaces para tramitar las quejas, podría reducirse el volumen de los casos tratados directamente por la Comisión Europea.

¿Participa la Comunidad en la cofinanciación de Natura 2000? ¿Por qué es importante ese aspecto?

Varios de los problemas que han surgido en relación con la creación de Natura 2000 se refieren a las implicaciones que lleva aparejada la gestión de los espacios declarados, en particular quién debe asumir los costes de las medidas de conservación necesarias. El artículo 8 de la Directiva sobre hábitats prevé que la Comunidad debe cofinanciar las medidas que se requieren para el desarrollo y la gestión corriente de la red con cargo a los instrumentos comunitarios existentes.

Ya pueden aplicarse medidas tales como las previstas en la Política de Desarrollo Rural, por ejemplo el régimen agroambiental, que ofrecen fondos considerables para el funcionamiento de la red por medio de pagos a agricultores que gestionen sus tierras de forma respetuosa del medio ambiente. En algunos Estados miembros se han utilizado también con frecuencia recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para financiar inversiones directamente relacionadas con espacios Natura 2000 destinadas, sobre todo, a la construcción de instalaciones e infraestructuras para visitantes. En la actualidad, el único fondo dedicado exclusivamente a Natura 2000 es LIFE-Naturaleza, que se utiliza para promover la planificación de la gestión y proyectos piloto y de demostración sobre gestión de hábitats y especies.

No hay, sin embargo, ninguna estructura clara para administrar la programación de tal financiación, y el proceso establecido en decisiones posteriores relativas a distintos instrumentos no facilita el desarrollo de tal estructura.

¿Cómo está tratando la Comisión la cuestión de la cofinanciación futura?

Un grupo de trabajo compuesto por expertos nacionales y representantes de las partes interesadas está analizando los costes probables de la gestión de Natura 2000, tras lo cual presentará sus recomendaciones a la Comisión. El grupo, que trabaja en colaboración con las Direcciones Generales de Medio Ambiente, Agricultura, Política Regional y Presupuesto, presentará sus recomendaciones a finales de 2002. El informe incluirá:

- Una estimación de los costes probables de la gestión de la red Natura 2000.
- Un estudio de la adecuación de los instrumentos comunitarios existentes para contribuir a la cofinanciación.
- Recomendaciones y análisis de una serie de opciones respecto a la futura estructura de financiación para Natura 2000, y un examen de los tipos de costes que podrían acogerse a las ayudas comunitarias.

A partir de las conclusiones del grupo de expertos, la Comisión va a presentar en 2003 una comunicación al Consejo y al Parlamento.

¿Cuáles son las prioridades para el futuro?

Las próximas etapas del desarrollo de Natura 2000 son, entre otras, las siguientes:

- Terminar las listas comunitarias: el último ciclo de seminarios científicos concluirá para marzo/abril de 2003, con lo cual las listas pendientes podrán adoptarse en el primer semestre de 2004.

- Incluir en NATURA 2000 el medio marino no costero. A instancias de los responsables de la naturaleza en los Gobiernos de los Estados miembros, se está creando un grupo de trabajo compuesto por expertos que facilitará esta labor
- Aclarar el marco de la financiación comunitaria.
- Seguir elaborando orientaciones y manuales de interpretación para los Estados miembros.
- Mejorar la comunicación y explicar mejor los objetivos de la Directiva.

En cooperación con los responsables de la naturaleza en los Gobiernos de los Estados miembros, la DG Medio Ambiente ha creado un grupo de trabajo sobre comunicación encargado de elaborar al respecto una estrategia global que aplicarán la Comisión y los Estados miembros. La Comisión ha tomado ya una serie de medidas, por ejemplo la publicación de folletos informativos y del Boletín Natura 2000, con una lista de distribución de 15.000 destinatarios entre administraciones nacionales y locales y agrupaciones de interés, así como la participación en conferencias y seminarios con autoridades y agrupaciones de interés a nivel regional, o la iniciativa Jornadas Verdes, un programa de 500 actos a través de la Comunidad y los países candidatos a la adhesión que tiene por objeto explicar la Directiva a un público más amplio.

Por lo que se refiere a los trabajos preparatorios sobre la ampliación, se ha convenido con los Estados miembros y los países candidatos en añadir otras especies y hábitats a la Directiva para tener en cuenta el enriquecimiento de la biodiversidad en una Unión Europea ampliada. Ello se efectuará mediante la inclusión de un anexo técnico al Acta de Adhesión de cada país. Los países candidatos están progresando correctamente en la puesta en práctica de Natura 2000 y deberán presentar propuestas de espacios para su inclusión en la red en el momento de su adhesión.

Hoy por hoy, los añadidos a la lista de especies y hábitats protegidos de la Directiva o, por el contrario, las supresiones cuando mejora el estado de conservación de una especie o un hábitat dado, se realizan por medio del procedimiento legislativo de codecisión. Se está estudiando cómo realizar en el futuro tales actualizaciones.

Se ha llegado a un alto grado de consenso con los Estados miembros acerca de la importancia estratégica de Natura 2000 y del programa de acciones prioritarias necesarias para realizar el pleno potencial de la red. La 'Declaración del Teide', formulada con motivo del décimo aniversario de la adopción de la Directiva sobre hábitats, incluye estos puntos y ha sido firmada recientemente por los Ministros de medio ambiente de los Estados miembros y de los países candidatos.