

NOTA DE LA COMISIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURA 2000

El objetivo de la presente nota es orientar a los Estados miembros en el establecimiento de objetivos de conservación de los espacios Natura 2000.

1. ¿Qué es lo que exige la Directiva de Hábitats?

En el preámbulo de la Directiva se hace referencia en varias ocasiones al término «objetivos de conservación», que, en el artículo 6, apartado 3, se menciona de forma explícita. La necesidad de ese concepto se destaca también en el artículo 4, apartado 4, y en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva, e incluso es también pertinente en el contexto del artículo 8, apartado 2.

En el preámbulo de la Directiva se dice lo siguiente:

«(...) conviene aplicar, en cada zona designada, las medidas necesarias habida cuenta de los **objetivos de conservación** establecidos».

«(...) cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los **objetivos de conservación** de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada».

El artículo 4, apartado 4, de la Directiva 92/43/CEE reza como sigue: «Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la **importancia de los lugares [para] el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable**, de un tipo de hábitat natural de los del anexo I o de una especie de las del anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos».

El artículo 6, apartado 1, dispone lo siguiente: «Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las **exigencias ecológicas** de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares».

El artículo 6, apartado 2, dice lo siguiente: «Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los **objetivos de la presente Directiva**».

El artículo 6, apartado 3, establece lo siguiente: «Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los **objetivos de conservación** de dicho lugar¹».

El artículo 7 de la Directiva, que se aplica a las zonas especiales de protección para las aves (ZEPA), designadas en el marco de la Directiva de Aves, deja claro que el artículo 6, apartado 3, se aplica a las ZEPA.

El artículo 8, apartado 2 dispone lo siguiente: «De acuerdo con cada uno de los Estados miembros de que se trate, la Comisión determinará, para los lugares de importancia comunitaria para los que se solicite cofinanciación, las medidas indispensables para el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los tipos de hábitats naturales prioritarios y especies prioritarias en los lugares afectados, así como los costes totales que se deriven de dichas medidas».

Las disposiciones mencionadas más arriba indican que es preciso establecer objetivos de conservación de cada espacio como referencia necesaria para determinar las medidas de conservación de cada uno de ellos y para realizar las apropiadas evaluaciones de las implicaciones de planes y proyectos para un lugar.

2. ¿Qué se entiende por «objetivos de conservación»?

El artículo 1 establece que, a efectos de la Directiva, por «conservación» debe entenderse «un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable».

Como prevé el artículo 2, el objetivo general de la Directiva de Hábitats es contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Las medidas adoptadas en el marco de la Directiva pretenden conseguir que las especies y tipos de hábitats a los que se refiere logren un «estado de conservación favorable» y que su supervivencia a largo plazo quede garantizada en su área de distribución natural dentro de la UE.

Por consiguiente, en su sentido más general, un objetivo de conservación es la especificación de la meta global para todas las especies y/o tipos de hábitats que motivaron la declaración de un espacio de manera que contribuya al mantenimiento

¹ En el asunto «Mar de Frisia» (C-127/02), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró lo siguiente: «(...) una adecuada evaluación de las repercusiones sobre el lugar de que se trate del plan o proyecto implica que, antes de la aprobación de este, es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar».

o logro de un estado de conservación favorable^{2,3} de los hábitats y especies considerados a nivel nacional, biogeográfico o europeo.

Teniendo en cuenta que cada espacio contribuye a la consecución de un estado de conservación favorable, ese objetivo solo puede definirse y alcanzarse a nivel del área de distribución de una especie o tipo de hábitat. Por consiguiente, un objetivo de conservación amplio consistente en conseguir un estado de conservación favorable solo puede considerarse al nivel adecuado, por ejemplo a nivel nacional, biogeográfico o europeo.

No obstante, el objetivo general de conseguir un estado de conservación favorable de todas las especies y todos los tipos de hábitats enumerados en los anexos I y II de la Directiva debe traducirse en **objetivos de conservación de cada lugar** que determinen la condición que deben alcanzar las especies y los tipos de hábitats dentro de cada uno de ellos para que contribuya lo más posible al logro de un estado de conservación favorable a nivel nacional, biogeográfico o europeo.

Así pues, al determinar la contribución de un lugar concreto a la consecución por los Estados miembros de un estado de conservación favorable de los hábitats y especies presentes en el lugar, se sientan las bases para el establecimiento de los objetivos de conservación de ese lugar.

Podría resultar necesario determinar una serie de metas que habrán de alcanzarse con medidas de conservación claras en los casos en que el estado de conservación actual no fuera el deseado con vistas a la consecución de objetivos nacionales. A tal fin habrá que realizar una evaluación, a nivel del lugar, del grado de mantenimiento que requiere el hábitat o la especie de que se trate, o, si resulta necesario, del grado de restauración de un estado de conservación concreto para garantizar que el lugar contribuya a los objetivos de conservación que puedan existir a un nivel superior (regional, nacional, de región biogeográfica o de la UE).

Al adoptar los objetivos de conservación de un espacio Natura 2000 concreto, los Estados miembros deben establecer prioridades en función de la importancia del

² En el artículo 1, letra i), se define «estado de conservación de una especie» como «el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones (...)». Se considera favorable cuando:

- «los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenece, y
- el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y
- existe y probablemente seguirá existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo».

³ En el artículo 1, letra e), la definición de «estado de conservación de un hábitat» es la siguiente: «el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas (...)». Se considera favorable cuando:

- «su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen; y
- la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible;
- el estado de conservación de las especies típicas que viven en el tipo de hábitat sea también favorable».

lugar para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats y las especies de interés para la UE presentes en el lugar, así como para garantizar la coherencia de la red Natura 2000, y en función de las amenazas de deterioro o destrucción que pesen sobre ese espacio.

Los conceptos de «objetivos de conservación», «medidas de conservación» y «prioridades de conservación» suelen utilizarse juntos y pueden confundirse e incluso presentarse como si todos ellos fueran el mismo concepto. Si bien existe una interconexión clara entre ellos, se trata de conceptos distintos.

Hay que distinguir entre los objetivos de conservación de lugares concretos y el objetivo global de lograr un estado de conservación favorable. Los **objetivos de conservación de cada espacio** son una serie de objetivos especificados que deben cumplirse en el lugar correspondiente para que este contribuya de la mejor manera posible a la consecución de un estado de conservación favorable al nivel adecuado (nacional o regional, teniendo en cuenta el área de distribución natural de la especie o tipo de hábitats de que se trate). Aunque puede resultar imposible en la práctica que los Estados miembros enmarquen los objetivos de conservación en el contexto de un estado de conservación favorable definido a un nivel que incluye el territorio de otro Estado miembro, el hecho de tener una perspectiva biogeográfica favorecerá ese establecimiento de objetivos. Deben establecerse objetivos para cada lugar, no solo en relación con las zonas especiales de conservación (ZEC) en el marco de la Directiva de Hábitats, sino también para las zonas especiales de conservación para las aves (ZEPA) en el marco de la Directiva de Aves, con vistas a cumplir lo dispuesto en el artículo 2 y en el artículo 4, apartados 1, 2 y 4, de la Directiva.

Las medidas de conservación son los mecanismos y actuaciones efectivas que deben aplicarse en un espacio Natura 2000 con el fin de realizar los objetivos de conservación de ese lugar. La obligación consiste en establecer las medidas necesarias, independientemente de que se apliquen en un lugar concreto, o incluso, en algunos casos, fuera de los límites del lugar o en muchos de ellos. Puede que un aspecto importante del cumplimiento por un Estado miembro del artículo 6, apartado 1, consista en medidas que no sean específicas de un espacio concreto, como puede ocurrir en el caso de los espacios marinos cuando, por ejemplo, una mayor regulación de las actividades pesqueras pueda ser un aspecto importante del cumplimiento de esa disposición. De acuerdo con el artículo 6, apartado 1, las medidas de conservación en una ZEC tienen que responder a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en el lugar. Las medidas de conservación se establecen en general a nivel local/del espacio, pero también pueden concebirse a nivel regional o nacional, o incluso acordarse a nivel transfronterizo, biogeográfico o de la UE. Pueden abarcar zonas que no forman parte de la red Natura 2000 (medidas horizontales o medidas para redes ecológicas nacionales, conexiones, etc.).

Las **prioridades de conservación** consisten en la determinación de las especies/hábitats más importantes respecto a los cuales deben tomarse medidas, y/o de las medidas más importantes o urgentes que deben adoptarse. Esas prioridades pueden establecerse también a distintos niveles (de la UE, biogeográfico, nacional, regional, local, de espacio). El artículo 4, apartado 4, se refiere a la necesidad de fijar prioridades cuando un lugar de importancia comunitaria sea designado zona especial de conservación. No obstante, hay que reconocer

también que, de alguna manera, ya se fijaron prioridades cuando los lugares fueron seleccionados para formar parte de Natura 2000, y es importante que todos los espacios que conforman esa red se gestionen de tal manera que contribuyan lo más posible al logro de un estado de conservación favorable.

Los **objetivos de conservación** de un lugar deben tener plenamente en cuenta lo siguiente:

- las exigencias ecológicas de las especies y los tipos de hábitats indicados en el Formulario Normalizado de Datos Natura 2000 (es decir, presentes en el lugar, excepto aquellos cuya presencia sea no significativa según el formulario),
- el estado de conservación de los hábitats y especies a nivel local, regional y nacional,
- la coherencia global de la red Natura 2000,
- los objetivos de conservación a un nivel superior (nacional/biogeográfico) y la contribución del lugar a su consecución.

Hay que establecer una diferencia clara entre objetivos y medidas. Por ejemplo, cabe esperar que los objetivos de conservación se mantengan razonablemente estables a lo largo del tiempo; de hecho, en la mayoría de los casos tienen que ser metas a largo plazo. Las medidas de conservación necesarias para alcanzar esos objetivos, por su parte, tienen grandes probabilidades de experimentar modificaciones, por ejemplo en respuesta a cambios en las pautas de las amenazas que pesan sobre el lugar y, evidentemente, a los efectos previsiblemente positivos de las medidas de conservación ya adoptadas.

3. ¿Cuándo deben establecerse los objetivos de conservación de un lugar?

De acuerdo con el artículo 4, apartado 5, de la Directiva de Hábitats, los objetivos de conservación son jurídica y prácticamente necesarios desde el momento en que un espacio es declarado LIC, para que pueda cumplirse el artículo 6, apartados 3 y 4 de la Directiva. Los objetivos de conservación son también un requisito práctico, si no son un requisito jurídico explícito, para la aplicación efectiva del artículo 6, apartado 2, que también se aplica en el momento de la declaración de los LIC.

Ofrecer la claridad necesaria respecto a los objetivos de conservación es una referencia fundamental para la definición posterior de las medidas de conservación de las ZEC. El artículo 6, apartado 1, se refiere al establecimiento de las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares. Esas medidas deben determinarse en un plazo de seis años (artículo 6, apartado 1), de manera que, en general, puedan establecerse y aplicarse en el momento en que un lugar es declarado ZEC.

Tener unos objetivos de conservación claros es pertinente también a la hora de establecer las prioridades con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva de Hábitats, que se refiere a la necesidad de fijar las prioridades «en función de la importancia de los lugares [para] el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del anexo I o de una especie de las del anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos».

4. ¿Qué elementos hay que tener en cuenta al establecer los objetivos de conservación?

Algunos Estados miembros ya han considerado exhaustivamente este asunto y han ofrecido respuestas a cuestiones clave o específicas en relación con los objetivos de conservación⁴.

Especies y tipos de hábitats para los que deben formularse objetivos de conservación

En principio, los objetivos de conservación de un espacio deben fijarse para todas las especies y tipos de hábitats de interés para la Unión regulados por la Directiva de Hábitats y para las especies de aves del anexo I de la Directiva de Aves, cuya presencia sea significativa en el espacio Natura 2000 considerado, así como para las especies migratorias cuya llegada es regular. Los objetivos de conservación de cada espacio deben basarse en las exigencias ecológicas de las especies y los tipos de hábitats. Deben reflejar la importancia del lugar para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats y las especies presentes en él, así como para garantizar la coherencia de la red Natura 2000, y abordar las amenazas de deterioro o destrucción que pesen sobre el lugar.

Así, la información que figura en el Formulario Normalizado de Datos Natura 2000 es el punto de partida para el establecimiento de esos objetivos de conservación. El formulario permite también identificar las especies y tipos de hábitats cuya presencia en el lugar ya se ha determinado como no significativa (código D para la representatividad o la población) y respecto a los cuales la Directiva de Hábitats no exige acciones de conservación.

El artículo 6, apartado 1, de la Directiva de Hábitats se refiere a la necesidad de establecer las medidas de conservación necesarias «que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares». Al establecer los objetivos de conservación, debe tenerse en cuenta, pues, cada uno de los elementos de interés presentes en el espacio. No es necesario, sin embargo, establecer objetivos o medidas de conservación específicos para especies o tipos de hábitats cuya presencia en el lugar no sea significativa según el Formulario Normalizado de Datos Natura 2000 [es decir, todas las especies respecto a las cuales se indica que el tamaño y densidad de su población⁵ no son significativos en relación con las poblaciones presentes en

⁴ Véase, por ejemplo: «Frequently Asked Questions about conservation objectives at site level» en las páginas 24-25 del folleto *Natura 2000 targets document summary of the Netherlands Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality* <http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640360&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=19683> .

⁵ Criterio del anexo III, sección B, letra a), de la Directiva de Hábitats: tamaño y densidad de la población de la especie que esté presente en el lugar en relación con las poblaciones presentes en el territorio nacional.

el territorio nacional (categoría D de tamaño de población) y los tipos de hábitats cuya representatividad se ha catalogado como no significativa⁶ (categoría D)].

Nivel de definición

Cuando en el preámbulo y en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva de Hábitats se hace referencia a los objetivos de conservación, se insiste en la necesidad de que estos se establezcan para cada **lugar**. Cuando una serie de lugares están próximos y tienen los mismos tipos de hábitats y las mismas especies, puede resultar conveniente fijar objetivos de conservación para todos ellos. Además, puesto que los objetivos de conservación deben enmarcarse en el contexto de la consecución global de un estado de conservación favorable, puede resultar necesario establecer una serie más amplia de objetivos de conservación a niveles superiores, que contribuyan a que toda la red alcance su objetivo global⁷. Esto se destaca también en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva cuando se hace referencia a la obligación de fijar «las prioridades en función de la importancia de los lugares [para] el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del anexo I o de una especie de las del anexo II».

En caso de que un Estado miembro decida establecer objetivos de conservación a un nivel superior, las metas para la consecución de un estado de conservación favorable deben definirse a nivel nacional, regional o biogeográfico dentro del Estado miembro o incluso a un nivel superior (biogeográfico o de la UE). Los objetivos de conservación a nivel del espacio y las metas de conservación a nivel regional, nacional o más amplio, de definirse, deben ser complementarios, ya que Natura 2000 es una red en la que cada lugar tiene una función específica a la hora de contribuir a la coherencia global de la red y, por ende, en la contribución de la red al objetivo global de lograr un estado de conservación favorable de las especies y hábitats de interés para la Unión.

Orientaciones/recomendaciones para el establecimiento de objetivos de conservación

Los objetivos de conservación de los espacios Natura 2000 tienen que ser lo más claros y simples posible y deben propiciar la aplicación de medidas de conservación operativas. Deben venir especificados en términos concretos y, siempre que sea posible, han de ser cuantificables (número o dimensión). En otras palabras, la definición de los objetivos de conservación a nivel de espacio no tiene que ser ambigua, no tiene que estar formulada de una manera imprecisa, tiene que ser verificable y no debe implicar responsabilidades poco claras respecto al establecimiento de las correspondientes medidas de conservación específicas.

⁶El criterio del anexo III, sección A, letra a), de la Directiva de aves (representatividad) debe entenderse según el manual de interpretación de los tipos de hábitats del anexo I, que ofrece una definición, la lista de especies características y otros aspectos pertinentes. El grado de representatividad mide la ejemplaridad de un tipo de hábitat.

⁷ En el artículo 17, apartado 2, de la Directiva se insiste en la necesidad de realizar «una evaluación adecuada de los progresos realizados y, en particular, de la contribución de Natura 2000 a la consecución de los objetivos que se especifican en el artículo 3» (es decir, la consecución de un estado de conservación favorable).

Puede resultar pertinente aplicar los criterios siguientes a los objetivos de conservación⁸:

- **que sean específicos:** deben referirse a un elemento concreto de interés (especie o tipo de hábitat) y han de definir la condición o condiciones requeridas para cumplir el objetivo de conservación;
- **que sean medibles y notificables:** han de permitir la realización del seguimiento para determinar si se están alcanzando los objetivos de conservación, así como a los efectos del artículo 17 de la Directiva de Hábitats;
- **que sean realistas:** con un plazo razonable y con la aplicación de recursos;
- **que sean coherentes en su planteamiento:** la estructura de los objetivos de conservación debe ser, en la medida de lo posible, la misma en todos los espacios y en los lugares en los que está presente el mismo elemento de interés, y utilizar atributos y metas similares para describir la condición favorable; y
- **que sean globales:** los atributos y las metas deben abarcar las propiedades del elemento de interés necesarias para describir su condición favorable o desfavorable.

El grado de detalle de los objetivos de conservación de algunas especies o hábitats puede estar condicionado por las limitaciones actuales de los conocimientos científicos. En tales circunstancias, el objetivo global de lograr un estado de conservación favorable, como se define en el artículo 1 de la Directiva, puede aplicarse en combinación con los conocimientos que se tengan sobre el lugar en relación con la presencia real, la distribución, etc., de las especies o hábitats presentes.

Los propietarios de terrenos y los agentes a nivel local tienen que conocer y comprender bien los objetivos de conservación a todos los niveles y, en particular, a nivel del espacio, así como la contribución que se espera de ellos. Una comunicación clara de los objetivos de conservación del lugar y de su contribución a los objetivos de conservación a un nivel superior debe contribuir a aumentar la sensibilización y a reforzar el compromiso de las partes interesadas locales.

¿Qué condición jurídica debe darse a los objetivos de conservación?

Los objetivos de conservación a nivel de espacio, que ya eran necesarios para la protección de los LIC, son también necesarios para definir y establecer las medidas de conservación con la declaración de la ZEC. Los objetivos de conservación del lugar deben estar claramente definidos considerando su importancia para los distintos tipos de hábitats y especies que motivaron su designación.

⁸ Este método ha sido aplicado por el JNCC (comité conjunto de conservación de la naturaleza del Reino Unido) en relación con las ZEC marinas, con objeto de garantizar la coherencia de su red Natura 2000 (http://www.ukmarinesac.org.uk/activities/ports/ph2_2_3.htm).

La especificación de los objetivos de conservación puede establecerse en las decisiones de designación o puede elaborarse posteriormente en los planes de gestión del espacio o en otros instrumentos.

¿Cuándo deben realizarse los objetivos de conservación de un lugar?

La Directiva de Hábitats no fija una fecha para la consecución de un estado de conservación favorable. Tampoco existe una especificación similar en relación con el objetivo global de la Directiva de Hábitats. Hay una obligación clara de aplicar las medidas de conservación necesarias para las ZEC, con objeto de contribuir al logro de un estado de conservación favorable. En la práctica, las medidas de conservación de un lugar concreto deben tener una relación clara con sus objetivos de conservación. Para ser creíbles, las medidas de conservación tienen, en general, que estar identificadas, estar establecidas y ser aplicables en el momento de declaración de la ZEC.

Es importante también fijar un plazo para la revisión de las medidas de conservación adoptadas desde el punto de vista de su idoneidad para alcanzar los objetivos de conservación y los avances que han propiciado hacia ellos, con objeto de controlar su conveniencia, mensurabilidad y ejecución.

Nota de la Comisión sobre el establecimiento de objetivos de conservación de los espacios Natura 2000. Noviembre de 2012.

Comisión Europea, Doc. Hab. 12-04/06, noviembre 2012 (original en lengua inglesa). Reproducción autorizada, con indicación de la fuente.

Descarga:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_ES.pdf

Contacto: nature@ec.europa.eu