

## Red Natura 2000: estado general de la Red en España

EVA BLASCO HEDO

FERNANDO LÓPEZ PÉREZ

SUMARIO: 1. ORIGEN Y REGULACIÓN NORMATIVA. A) Antecedentes. B) Regulación normativa comunitaria y estatal de la Red Natura. C) Procedimiento de constitución de la Red Natura. D) Consecuencias jurídicas de la integración de un espacio en la Red Natura. 2. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DE LA RED EN ESPAÑA. 3. ESTADO ACTUAL DE LA RED NATURA EN ESPAÑA. SUPERFICIE INTEGRADA E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN. 4. FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA. 5. VALORACIÓN FINAL DE LA RED NATURA. LOS RETOS DE LOS PRÓXIMOS AÑOS. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La creación de la Red Natura 2000 en 1992 supuso un notable avance en la protección de espacios naturales en todo el territorio de la Unión Europea, convirtiéndose en el principal instrumento para detener la pérdida de biodiversidad. La magnitud de esta empresa, sin embargo, hace que, transcurridas más de dos décadas desde su constitución, existan todavía muchas sombras en su aplicación. En el presente trabajo pretende efectuarse un repaso a los principales hitos de la Red, sus características primordiales y el estado actual de implantación en España. Además, no nos resistimos a introducir una breve referencia a uno de los temas más complejos e interesantes, que no es otro que la financiación de la gestión de la Red Natura.

ABSTRACT: The creation of the Natura 2000 Network in 1992 represented a significant advance in the protection of natural areas across their entire natural range within the European Union, becoming the main instrument

to halt the loss of biodiversity. Nevertheless, after more than two decades since its establishment, the magnitude of this undertaking means that there are still many shadows when it comes to being applied. The present paper aims to perform a review of the major milestones of the Network, its main characteristics and the current state of implementation in Spain. In addition, we do not resist entering a brief reference to one of the most complex and interesting topics, which is no other than financing the management of Natura 2000.

**PALABRAS CLAVE:** Espacios naturales protegidos, Lugares de importancia comunitaria, Red Natura 2000, Zonas de especial conservación, Zonas de especial protección para las aves

**KEYWORDS:** Protected sites, Sites of Community Importance (SCIs), Natura 2000 Network, Special Areas of Conservation (SACs), Special Protection Areas (SPAs)

## **1. ORIGEN Y REGULACIÓN NORMATIVA**

### **A) ANTECEDENTES**

La Red Natura 2000 es una red ecológica propia de la Unión Europea, la más grande el mundo, creada en 1992 a través de 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 (en adelante, Directiva de Hábitats). Está constituida por áreas de conservación de la biodiversidad distribuidas entre los 28 Estados miembros, cuya finalidad es asegurar en el futuro los hábitats y especies más amenazados de Europa por medio de zonas especiales para su protección y conservación. Constituye el principal instrumento comunitario, la *piedra angular* podría decirse, para la preservación de la biodiversidad en la Unión.

Pese a ser un instrumento creado por la UE y circunscrito a ella, se enmarca dentro de un movimiento internacional nacido en la preocupación por la conservación de la biodiversidad y sobre los efectos que su pérdida conlleva, que engloba a todo el planeta, coincidiendo prácticamente en el tiempo con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que tiene sus orígenes en la Conferencia sobre medio ambiente y desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 -se firmó en el seno de la propia Cumbre-.

No obstante, las bases jurídicas (y técnicas) se remontan a unos años atrás, más en concreto:

- (i) El Convenio de Bonn o Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias (1979), realizado bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- (ii) El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna) de 19 de septiembre de 1979, del Consejo de Europa. Instrumento, por tanto, ajeno a la UE, pero ratificado por ésta en su Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1981.

Asimismo, en lo que afecta al territorio comunitario, el primer antecedente normativo, en forma de Directiva, lo constituyó la Directiva del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva 79/409/CEE), dictada cuando en la entonces Comunidad Económica Europea no existía fundamento competencial en materia ambiental, y que se actualiza y consolida a través de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres. Esta Directiva de Aves recogía un mandato a los Estados que incluía, amén de otros muchos deberes, la necesidad de clasificar como zonas de protección especial aquellos espacios más adecuados en número y superficie para la conservación de las aves citadas en el Anexo I -artículo 4.1-, debiendo evitar la contaminación o deterioro de los hábitats o perturbaciones sobre las aves descritas -artículo 4.4-. Mandato que hoy, en similares términos, recoge la Directiva de Aves de 2009. Estas zonas especiales de protección para las aves (en adelante, ZEPA) se han terminado por incorporar a la Red Natura, como se verá a continuación.

La implantación de la Red Natura ha planteado no pocos problemas técnicos, provocando el incumplimiento sistemático de los plazos fijados en la propia Directiva de Hábitats. El primer inconveniente se vislumbra en el ámbito de implantación de la Red Natura, esto es, los 28 Estados miembros, por cuanto la UE no es un espacio geográfico homogéneo. Así, desde el Círculo Polar Ártico hasta el Mediterráneo y desde el delta del Danubio hasta las islas Canarias, el territorio comunitario presenta en sus más de 4.000.000 km<sup>2</sup> de extensión una gran diversidad de ecosistemas y paisajes naturales.

Sin embargo, entre esa diversidad pueden reconocerse grandes unidades geográficas desde un punto de vista ecológico, las denominadas regiones Biogeográficas, que son áreas extensas de la superficie terrestre, delimitadas fundamentalmente a partir de la vegetación natural, que participan de unas tipologías ecológicas distintivas. Pues bien, el territorio

de la Unión se halla dividido en nueve regiones Biogeográficas: Alpina, Atlántica, Boreal, Continental, Estépica, Macaronésica, del Mar Negro, Mediterránea y Panónica. Este problema de pluralidad también se da en España, concurriendo en la superficie terrestre de nuestro país características que la encuadran en cuatro de estas regiones (Atlántica, Alpina, Macaronésica y Mediterránea).

De igual manera, dentro de las aguas marinas europeas, éstas también se dividen en cinco: Báltica, mar Negro, Atlántica, Macaronesia y Mediterránea. En España, se hallan estas tres últimas.

Por último, cabe destacar la existencia de otras redes de sistemas de áreas protegidas paneuropeas, que pueden complementar a la Red Natura. Así, cabe destacar la Red Esmeralda, de la que forman parte Estados no comunitarios pero firmantes del Convenio de Berna de 1979, y que reproduce en gran medida los objetivos y planteamientos de la Red Natura; o la Red Ecológica Paneuropea (PEEN) impulsada por el Consejo de Europa dentro de los acuerdos de la Estrategia Paneuropea para la Diversidad Biológica y Paisajística (1995).

## **B) REGULACIÓN NORMATIVA COMUNITARIA Y ESTATAL DE LA RED NATURA**

En 1988, dentro del IV Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (1987-1992), la Comisión Europea efectuó una propuesta al Consejo sobre la creación de una Red Ecológica Europea de Zonas Especiales de Conservación que se denominaría “Red Natura”, que desembocó en la posterior Directiva de Hábitats de 1992. La aprobación de esta Directiva se anclaba en el artículo 130R del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (precepto introducido por el Acta Única Europea de 1986), y que hoy, con cambios, se encuentra regulado en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la UE (versión consolidada, DOUE de 26 de octubre de 2012).

La Directiva de Hábitats tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio comunitario, mediante la creación de una red conformada por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y de hábitats de especies que figuran en el anexo II, englobados ambos tipos de espacios bajo la denominación de Zonas Especiales de Conservación (en adelante, ZEC). A estos espacios se les une las, ya reseñadas, Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), formando todas ellas la Red Natura 2000.

Aparte de alguna consideración acerca de la conformación paulatina de la Red Natura y su régimen de funcionamiento, que serán objeto de análisis más adelante, importa destacar ahora que sobre estos espacios debe garantizarse el mantenimiento o restablecimiento, en un *estado de conservación favorable*, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies a proteger. El término de comparación para interpretar qué es un *estado de conservación favorable*, es el conjunto del territorio europeo de los Estados miembros, como indican la sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 7 de noviembre de 2000 -C-371/98- y de 11 de septiembre de 2001 -C-71/99- (en adelante, TJE, a fin de aunar la denominación tras su cambio de nombre en el 2009 a Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

Ello implica, por un lado, la adopción de acciones positivas para el cumplimiento de tal misión, y, por el otro, el establecimiento de medidas que impidan el deterioro de estos espacios a través de la evaluación de los planes y proyectos que los afecten y, en último término, la compensación de daños cuando un plan o proyecto, aun causando repercusiones sobre el lugar, deba ejecutarse inevitablemente.

Al margen de otros preceptos para la protección de las especies animales y vegetales amenazadas recogidos en la Directiva -artículos 12 a 16 de la Directiva de Hábitats, y sus correlativos en la Directiva de Aves-, se comprende de inmediato las repercusiones que sobre el territorio conlleva este régimen de espacios protegidos, en cuanto a los usos y actividades que en los mismos pueden llevarse a cabo, sobre todo por el alto porcentaje de territorio español que finalmente ha quedado integrado en la Red.

En todo caso, las iniciativas de órganos comunitarios no se han limitado a la aprobación de la Directiva de Hábitats y de Aves, sino que ha existido una intensa actividad en forma de Comunicaciones u otros instrumentos de *soft law*, que conciernen a este mismo ámbito. Así, destaca la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas COM (2006) 216, que planteaba el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad para 2010 o, la más reciente, Comunicación de la Comisión de 3 de junio de 2011, denominada *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural* [COM(2011) 244 final- No publicada en el Diario Oficial de la UE]. Los planteamientos de esta Estrategia resultan acordes con las denominadas *Metas de Aichi*, recogidas en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, adoptado en el 2010 por las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

Como quiera que las Directivas comunitarias obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado, ha sido preciso efectuar en España un ejercicio de transposición al derecho interno de la Directiva de Hábitats. Pues bien, los primeros intentos a tal fin pueden considerarse, cuando menos, poco rigurosos. En este sentido, y al margen de que el legislador considerase que los principales predicamentos de la Directiva de Hábitats quedaban asumidos en el articulado de la Ley 4/1989 de 27 de marzo, se aprobó el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Este Real Decreto, en realidad, no se trataba sino de una mera traducción de la Directiva, pero en el cual ya se estipulaba el reparto competencial que se planteaba por España, al sustituir “Estados miembros” por “Comunidades Autónomas”, que son las que asumen las competencias, con carácter general, en materia de Red Natura, tal y como se analiza más adelante.

Al fin de completar esta transposición, a través de la disposición final primera de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se introdujeron tres nuevos preceptos en la Ley 4/1989, que regulaban, de forma muy exigua pero al menos expresa y con rango de Ley, la Red Natura.

La última etapa la comprende la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, legislación básica casi en su totalidad a tenor de lo dispuesto en la disposición final segunda, que dedica a la Red Natura, al margen de otros muchos preceptos, íntegramente el capítulo III del Título II.

Cabe destacar que en el último año esta norma ha sufrido una profunda reforma a través de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre. Esta modificación, según se declara en el preámbulo, tiene como objeto fundamental mejorar la gestión de los espacios protegidos y, en particular, de los incluidos en la Red Natura 2000, para garantizar su mejor protección y adecuación a los fines para los que han sido declarados. En concreto, las principales novedades introducidas, en lo concerniente a la Red Natura 2000, se sintetizan en las siguientes:

- (i) Declaración de interés general de las obras necesarias para la conservación y restauración de los espacios protegidos, para la conservación de especies amenazadas o para la conservación de hábitats en peligro de desaparición.

(ii) Introducción de medidas de apoyo de las administraciones públicas a las actividades económicas compatibles con la conservación de los espacios de la Red Natura, con especial prioridad para las actividades económicas coherentes con los valores que justifican la declaración del espacio como Red Natura. Así, se añade un nuevo apartado al artículo 42 (antes de la reforma, el 41) a través del cual se prevé la posibilidad de facilitar el acceso a subvenciones o la posible implantación de bonificaciones en tasas, gastos de inscripción registral o cuotas patronales a la seguridad social.

(iii) Modificaciones concernientes a la evaluación de los planes, programas o proyectos que pudieran afectar negativamente a los espacios y especies de la Red Natura, a través de la nueva redacción dada al artículo 46 -antiguo 45-. Más en concreto, prevé la intervención de la administración del Estado a fin de fijar los criterios para determinar si se está o no ante un perjuicio a la integridad del espacio protegido.

(iv) La previsión de la aprobación de unas Directrices comunes que fijen la metodología a aplicar en todo el territorio sobre la vigilancia y seguimiento de los hábitats y especies de interés comunitario, a través de la nueva redacción dada al artículo 48 (antiguo artículo 47). Esta medida, cabe puntualizar, es simplemente la positivización de unas Directrices que ya estaban aprobadas años atrás, tal y como se indica más adelante.

(v) Novedades en cuanto a la conectividad y corredores ecológicos -artículos 15 y 21-.

Adicionalmente, la transposición de la Directiva de Hábitats se ha manifestado en legislación sectorial. Así:

(i) La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino crea y regula la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, de la que pueden formar parte, tal y como ocurre, las ZEC y las ZEPA ubicadas en este ámbito.

(ii) La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que establece las bases y los principios del procedimiento de evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y, en particular, en espacios incluidos en la Red Natura.

(iii) El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que determina, al igual que la Ley 42/2007, que sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios incluidos en la Red Natura, excluyendo terrenos de la misma, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada -artículo 13.3-.

(iv) El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, que establece que para cada demarcación hidrográfica existirá un registro de sus zonas protegidas, en el que se incluirán, entre otras, aquéllas que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de una norma específica sobre conservación de tipos de hábitat y especies directamente dependientes del agua, como los espacios de la Red Natura -artículo 99.bis-.

(v) La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, la cual establece que las áreas rurales integradas en la Red Natura tienen la consideración de zonas rurales prioritarias a efectos de la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible.

Al margen, con mayor o menor amplitud, las CCAA han dictado normativa propia sobre la materia.

### **C) PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DE LA RED NATURA**

Tal y como ya se ha referido, el objetivo principal de la Red Natura es el mantenimiento o restablecimiento en un estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y de los hábitats de las especies en su área de distribución natural y los hábitats y poblaciones de interés comunitario. Esta misión, que se hace extensible a las ZEPA -artículo 3 de la Directiva de Aves de 2009-, se efectúa, en palabras de las *Directrices de conservación de la Red Natura* (Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, Madrid, 2011 -BOE 244-), en el convencimiento de que permitirá mejorar la funcionalidad de los ecosistemas, favorecer el desarrollo de los procesos ecológicos (que necesitan de poblaciones saludables de especies silvestres y de superficies suficientes de hábitats naturales) y, por tanto, aumentar la capacidad de los ecosistemas para proveer a los humanos de los bienes y servicios ambientales que están en la base de nuestros sistemas productivos y de nuestros niveles de bienestar.



A tal fin, se identifican más de 200 tipos de hábitat y más de 900 especies como de interés comunitario susceptibles de protección, a las que se añaden las especies protegidas en la Directiva de Aves. De tales magnitudes, un total de 118 tipos de hábitat del Anexo I y 263 especies del Anexo II de la Directiva Hábitats y 125 especies del Anexo I de la Directiva de Aves, están presentes en el conjunto del territorio terrestre y las aguas marinas de España.

De este modo se crea la Red Natura conformada por:

- Los Lugares de Interés Comunitario (LIC) que albergan tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y especies animales y vegetales del Anexo II de la Directiva de Hábitats. Estos LIC, tras su designación por los Estados (CCAA, en nuestro caso) se convierten en Zonas de Especial Conservación (ZEC).

- Las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) designadas de conformidad con lo establecido en la Directiva de Aves.

Con el objeto de constituir la Red Natura se establecen dos procedimientos distintos, dependiendo de si se trata de ZEC o ZEPA. Así, mientras que para las ZEPA, la incorporación a la Red es automática previa declaración por las CCAA (o el Estado, en los supuestos de su competencia), en el caso de las ZEC, el procedimiento es largo y complejo, acumulando un largo retraso, tanto en España como en otros Estados miembros.

Así, en lo que afecta a las ZEC, se contemplan en el artículo 4 de la Directiva de Hábitats los siguientes hitos:

- (i) Cada Estado miembro -en España, con carácter general, las CCAA- propone una lista de lugares con los tipos de hábitats naturales y de las especies autóctonas existentes en dichos lugares, de conformidad con los Anexos I y II. Esta lista de LIC debía remitirse en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la Directiva de Hábitats y de conformidad con los criterios de selección establecidos en su Anexo III.

El retraso acumulado al que aludíamos resultaba ya evidente en esta primera fase, pues si bien este hito debía finalizar en 1995, en el año 2000, muchos de los Estados aún no habían presentado sus propuestas de LIC. Además, las formuladas por algunos de ellos, como era el caso de Francia o Alemania, eran calificadas como insuficientes por la Comisión Europea.

En cualquier caso, si bien se reconoce a los Estados cierto margen a fin de elegir los espacios LIC, se imponen algunos límites de conformidad con la Directiva de Hábitats, tal y como se encargaron de recordar algunas sentencias del TJE. Así, pueden consultarse tres sentencias del 11 de septiembre de 2001 (C-67/99; C-71/99 y C-220/99). Por ello, las exigencias económicas, sociales y locales, que sí que deben tenerse en cuenta a la hora de adoptar las medidas de gestión de los espacios Red Natura -artículo 3 de la Directiva de Hábitats y 42.1 de la Ley 42/2007- no pueden sin embargo determinar la elección y delimitación de los LIC o ZEPA (sentencia del TJE de 7 de noviembre de 2000. C-371/98). Además, las propuestas de LIC aprobadas por las CCAA, puesto que producen efectos sobre los particulares, pueden ser impugnadas por éstos (sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2009 -recurso 2965/2007-).

Igualmente, en casos excepcionales, pueden designarse espacios no propuestos por los Estados considerados como fundamentales para el mantenimiento o supervivencia de un tipo de hábitat natural prioritario o de una especie prioritaria -tipo de hábitat o de una especie, que se encuentre amenazado de desaparición y cuya conservación suponga una responsabilidad especial para la UE debido a la proporción de su área de distribución natural-, a través de un procedimiento de concertación bilateral que, en caso de desacuerdo, será aprobado por el Consejo por unanimidad.

En todo caso, conviene puntualizar, desde el momento en el que se iban presentando las propuestas de LIC por los Estados, éstos debían proteger los lugares propuestos (sentencia del TJE de 11 de abril de 2011. C-258/11), tal y como recoge en la actualidad el artículo 43.2 de la Ley 42/2007, sin estar obligados, no obstante, a aplicar las medidas de protección previstas en el artículo 6 de la Directiva de Hábitats -sentencia del TJE de 13 de enero de 2005 (C-117/03)-. Y en sentido similar, puede consultarse la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2010 (recurso 2133/2006).

(ii) Esta propuesta de LIC, debe ser aprobada por la Comisión Europea en el curso de los seis años siguientes a la notificación de la Directiva de Hábitats, plazo también sobradamente incumplido, previa presentación a la consideración del Comité del Hábitat.

Conviene precisar, en cualquier caso, que estos listados LIC individualizados para cada una de las regiones Biogeográficas, son objeto de constante actualización. Así, puede verse a modo de ejemplo el Diario Oficial de la Unión Europea de 21 de diciembre de 2013.

(iii) Por último, cada Estado (en el caso de España, con carácter general, las CCAA), debe designar cada LIC como ZEC en un plazo máximo de seis años.

En lo que afecta a las ZEPA, y a diferencia de lo que sucede con la Directiva de Hábitats y las ZEC, la Directiva Aves no prevé un procedimiento normalizado para su selección y designación. En todo caso, la identificación y selección, en la que no participa la Comisión Europea, debe estar enteramente basada en criterios científicos, usando para ello el inventario de Áreas Importantes para las Aves realizado por BirdLife International (IBA, en sus siglas en inglés -Important Bird Area-), que se considera una guía científica correcta y adecuada por la propia jurisprudencia comunitaria -sentencias del TJE de 19 de mayo de 1998, C-3/96 y de 28 de junio 2007, C-235/04-. El IBA, que se va actualizando periódicamente, trae causa de un encargo de la Comisión Europea al Grupo Europeo para la Conservación de las Aves y de los Hábitats y al Consejo Internacional para la Protección de las Aves (en la actualidad, BirdLifeInternacional), del año 1981, si bien la primera versión se publicó en 1989.

Importa destacar, antes de valorar las consecuencias que trae la integración de un espacio en la Red Natura, el creciente papel que ha ido adoptando la denominada conectividad ecológica. Esto es, sin entrar en mayores matices, la capacidad de conexión entre ecosistemas similares en un paisaje fragmentado, y que se realiza mediante corredores ecológicos. De este modo, una red ecológica debe ser, por definición, un sistema coherente de elementos naturales o semi-naturales, establecido y gestionado con el objetivo de mantener o restaurar las funciones ecológicas como medio para conservar la biodiversidad. Para ello, es esencial mantener también la conectividad ecológica entre los espacios que componen la red. Esta materia está acaparando una mayor y creciente importancia, con numerosas iniciativas que superan ampliamente el artículo 10 de la Directiva de Hábitats. Así, destacan, en el plano comunitario, el Congreso celebrado en la Isla de Vilm en Alemania (mayo de 2005) sobre la coherencia de la Red Natura de acuerdo con el artículo 10 de la Directiva Hábitats o las iniciativas que la Comisión Europea ha desarrollado en torno al concepto de la Infraestructura Verde, como la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Infraestructura Verde: Mejora del capital natural de Europa (2013)*. En el plano nacional, también se constata su papel creciente, como demuestra la modificación operada en el 2015 sobre el artículo 15 de la Ley 42/2007, que refiere la elaboración antes del 8 de octubre de 2018 del denominado

*Marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas.*

#### **D) CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INTEGRACIÓN DE UN ESPACIO EN LA RED NATURA**

La declaración como espacios protegidos de aquellos suelos integrados en la Red Natura, artículo 42.2 de la Ley 42/2007, no significa que la Red se convierta en un sistema de reservas naturales donde las actividades humanas resulten sistemáticamente excluidas, sino que deben establecerse parámetros bajo los cuales aquéllas puedan llevarse a cabo sin suponer una amenaza para los hábitats y especies, y, a la vez, potenciar e impulsar las que favorezcan su conservación. Tal consideración es, sobre todo, un estado de necesidad, dado el alto porcentaje de territorio español integrado en la Red Natura en España, y que supera con mucho a la media europea, tal y como se constata más adelante.

La propia Directiva de Hábitats y la Ley 42/2007, establecen que la gestión de la Red Natura tendrá en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

Además, la circunstancia de que un terreno esté integrado en la Red Natura no tiene como consecuencia automática su conversión en suelo no urbanizable, aunque ello sea una secuela natural en aplicación de las legislaciones urbanísticas autonómicas -en seguimiento de la legislación básica estatal- que obligan a preservar de la urbanización a aquellos terrenos que cuenten con especiales valores ecológicos y naturales -sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2010 (recurso 5635/2010, F. 7)-. De hecho, pueden existir determinados núcleos rurales enclavados en un espacio de Red Natura.

En cualquier caso, la principal consecuencia jurídica que implica la inclusión de un determinado espacio en la Red Natura, se halla en el artículo 6 de la Directiva de Hábitats, que se convierte en la clave de la gestión de los espacios que conforman la Red Natura, como así reconoce la propia Comisión Europea en su documento *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats* (2000). Documento interpretativo que, no obstante, resulta citado en alguna sentencia del TJE como la de 7 de septiembre de 2004 (C-127/02).

Este precepto, que ha sido transpuesto al derecho español a través del artículo 46 de la Ley 42/2007 en su redacción vigente, incluye dos tipos de medidas (sin perjuicio de que un Estado miembro adopte normas más

restrictivas que las propiamente establecidas en la Directiva de Hábitats o de Aves, como señala la sentencia del TJE de 21 de julio de 2011, C-2/10):

(i) Por un lado, medidas positivas incluidas en el apartado 1, el cual establece para las ZEC que 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 -y cuyo equivalente en cuanto a las ZEPA sería el artículo 4.1 y 4.2 de la Directiva de Aves-.

Si bien la Directiva de Hábitats utiliza la alocución “en su caso” concerniente a la aprobación de planes de gestión, como señala la sentencia del TJE de 10 de mayo de 2007, C-508/04, la adopción de esas medidas resulta obligatoria. Cuestión distinta es que se deje al arbitrio de cada Estado el instrumento o instrumentos escogidos a tal fin. No obstante, en el derecho español sí que resulta obligatoria la adopción de un plan o instrumento de gestión -ex artículo 46.1.a) de la Ley 42/2007-.

(ii) Por otro lado, los restantes apartados del artículo 6, que recogen medidas preventivas para evitar el deterioro, la alteración y los impactos apreciables en los espacios de la Red Natura, y que se aplican igualmente a las ZEPA en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva de Hábitats.

Así, estos apartados incluyen la necesidad de evaluar las repercusiones de los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a los espacios integrados en la Red Natura. Siendo que, en caso de duda sobre si se genera o no una afectación apreciable, en aplicación del principio de cautela, deberá someterse a dicha evaluación, tal y como indican las sentencias del TJE de 7 de septiembre de 2004, C-127-02 y de 11 de abril de 2013, asunto C-258/11.

En el supuesto de que el plan o proyecto debiera ejecutarse, a pesar de las repercusiones negativas detectadas en el procedimiento anterior, resultará de aplicación el apartado 4, el cual prevé la posibilidad de autorizar la actividad o uso previsto por razones imperiosas de interés público de primer orden, debiendo adoptar medidas compensatorias para garantizar la coherencia global de la Red, estableciéndose un procedimiento más riguroso cuando el lugar albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios.

Cabe puntualizar que, aun concurriendo estas razones de primer orden, resulta necesario evaluar si realmente no existen alternativas, aunque impliquen problemas técnicos o económicos (sentencia del TJE de 26 de octubre de 2006. C-239/04). Tales requisitos casan peor con la legislación española, fundamentalmente con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Supuesto este utilizado recientemente con ocasión de las obras a efectuar por causa de las inundaciones sucedidas en el río Ebro por los temporales de enero a marzo de 2015. Puede verse a este respecto, las Resoluciones de 30 de septiembre y de 25 de noviembre de 2015 de la Dirección General del Agua, publicadas en el BOE de 20 de octubre de 2015 y de 16 de enero de 2016, respectivamente.

Por último, en lo concerniente a las consecuencias jurídicas de la integración de un espacio en la Red Natura, cabe destacar dos aspectos capitales. Por un lado, las dificultades que conlleva la descatalogación de un espacio Natura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 42/2007, que sólo lo permite cuando se justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada, reflejados en los resultados del seguimiento efectuado conforme a los mecanismos previstos en la Ley, y previo trámite de información pública y remisión de la propuesta a la Comisión Europea -en concordancia con el artículo 13.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015-. Al respecto de la descatalogación, puede consultarse la sentencia del TJE de 3 de abril de 2014, C-301/12. Doctrina autorizada expone, además, que la degradación sólo justificará la descatalogación cuando sea imposible su restauración y no haya sido intencionado su deterioro. En segundo lugar, hay que tener en cuenta el régimen de infracciones administrativas contemplado en el artículo 80 de la Ley 42/2007, que considera como infracción «el incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en las normas reguladoras y en los instrumentos de gestión, incluidos los planes, de los espacios naturales protegidos y espacios protegidos Red Natura 2000», que pueden ser consideradas muy graves -bajo sanción de hasta 2.000.000 de euros- cuando la valoración de los daños supere los 100.000 euros.

## **2. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DE LA RED EN ESPAÑA**

En España, de conformidad con la Ley 42/2007, son las CCAA las encargadas de la declaración y posterior conservación y gestión de los espacios naturales incluidos en la Red en su ámbito territorial. También

ostentan la competencia las CCAA sobre los espacios situados en el medio marino, circunscrito en este caso a cuando exista continuidad ecológica entre los ecosistemas marino y terrestre. En caso contrario, serán competencia del Estado.

No obstante ostentar las CCAA un gran peso en materia de Red Natura, el Estado, al margen de mantener la competencia en determinados espacios marinos, luce una función coordinadora -y de control, al fin y al cabo- a través de diversos instrumentos. En resumen:

- Directrices de conservación de la Red Natura, aprobadas por el Pleno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en materia de Patrimonio Natural y Biodiversidad, en la sesión celebrada en Madrid el 13 de julio de 2011, y que se constituyen como el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios.

- El Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas Protegidas por instrumentos internacionales. Pendiente de instrumentación reglamentaria.

- La elaboración de unas Directrices para la vigilancia y evaluación del estado de conservación de las especies amenazadas y de protección especial, que se aprobaron por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad el 18 de diciembre de 2012, y cuya existencia se ha incluido recientemente en la nueva redacción dada al artículo 48 de la Ley 42/2007 a través de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre.

Así, en esta función coordinadora destaca el Comité de Espacios Naturales Protegidos, que es uno de los comités especializados adscritos a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y que centra el órgano de coordinación y cooperación entre las CCAA y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en materias relacionadas con la conservación de los Espacios Naturales Protegidos en España.

La Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad se crea en virtud de la Ley 42/2007, como órgano consultivo y de cooperación entre el estado y las CCAA, y está regulada en el Real Decreto 1424/2008, de 14 de agosto.

Cabe destacar, por último, el importante Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, aprobado por el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, el cual incorpora los

compromisos adquiridos por España en el ámbito internacional y comunitario en materia de biodiversidad. Este Plan incluye varios objetivos en relación con la Red Natura en España, entre los que se incluyen:

(i) El impulso del desarrollo completo de la Red de acuerdo con los requerimientos comunitarios.

(ii) La declaración y desarrollo de la Red Natura de competencia estatal.

(iii) La evaluación de la Red Natura en los escenarios de cambio climático.

(iv) El desarrollo de un marco de acción prioritaria para la Red Natura, en el cual se identifiquen los objetivos y prioridades en relación con la cofinanciación de la UE para las medidas de conservación de la Red.

Además, hay que tener en cuenta que, de conformidad con los principios del derecho comunitario, son los Estados los que deben cumplir las Directivas, y contra los Estados actúa la Comisión (y a ellos condenan los órganos jurisdiccionales comunitarios en caso de incumplimiento -sin perjuicio de los mecanismos compensatorios introducidos por el Estado-), siendo el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el responsable de la interlocución con la UE en todos los asuntos relacionados con la Red Natura.

Es por estas razones que el Estado sigue manteniendo determinadas competencias, como por ejemplo la referida al suministro de información a la Comisión Europea sobre la Red. Puede citarse, a estos efectos, la Orden AAA/2230/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de comunicación entre las administraciones autonómicas, estatal y comunitaria de la información oficial de los espacios protegidos Red Natura 2000; o la Orden AAA/2231/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión Europea de las medidas compensatorias en materia de conservación de la Red Natura 2000 adoptadas en relación con planes, programas y proyectos.

En este orden de cosas, el Estado trabaja con la Comisión Europea con diferentes grupos de interés vinculados con el funcionamiento de la Red. Para ello se han creado los Comités Hábitats y Ornis que juegan un papel fundamental en la aplicación de las Directivas de Hábitats y Aves, y se reúnen bianualmente. Cabe destacar, igualmente, el Grupo de Coordinación de Biodiversidad y Naturaleza de la UE, creado por la



Comisión Europea en 2008, cuyo objeto es supervisar el programa de trabajo técnico colectivo relativo a naturaleza y biodiversidad en la UE.

### **3. ESTADO ACTUAL DE LA RED NATURA EN ESPAÑA. SUPERFICIE INTEGRADA E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN**

A fecha de 31 de marzo de 2015, según la información remitida por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a la Comisión Europea, existen en España un total de 1.467 espacios LIC, muchos de ellos ya declarados como ZEC, y 643 espacios ZEPA. La magnitud del grado de afectación de la Red Natura en España se constata teniendo en cuenta que comprenden en conjunto una superficie total de más de 210.000 km<sup>2</sup>, teniendo en cuenta que, en ocasiones, LIC/ZEC y ZEPA se superponen. De esa extensión total, más de 137.000 km<sup>2</sup> corresponden a superficie terrestre, lo que representa aproximadamente un 27 % del territorio español, y unos 72.500 km<sup>2</sup>, a superficie marina. En Europa, la Red representa casi un 18% de la superficie terrestre total de la UE.

Para llegar a este estado, ha habido que realizar un considerable esfuerzo sobre todo en lo que concierne a los espacios declarados como ZEC (en el caso de ZEPA, como se ha señalado, la designación de estos espacios por los Estados miembros es automática), proceso en el que ha concurrido un considerable retraso, probablemente causado por una previsión de plazos demasiado optimista en la Directiva de Hábitats y, por tanto, no sólo achacable a los poderes públicos españoles.

Nótese, así, que en las cuatro regiones Biográficas que se hallan presentes en España, la aprobación de los listados LIC por la Comisión Europea fue entre diciembre de 2001 -Región Macaronésica- y julio de 2006 -Región Mediterránea-, lo que fijaba la fecha límite para la designación de ZEC y la aprobación de los planes de gestión, entre 2007 y 2012. Precisamente, en ese último año, cuando finalizaba el plazo dado para designación de ZEC de la última de las listas LIC aprobadas, el porcentaje de designación de ZEC apenas alcanzaba el 20%, y no digamos ya el escaso margen de aprobación de los Planes de Gestión.

En todo caso, el proceso de designación de espacios ZEC ha quedado prácticamente culminado, sobre todo gracias a la constante labor efectuada en el periodo que va desde 2013 a 2015. Así, Islas Canarias (Decreto 174/2009 -BOC núm. 7-), Cataluña (Acuerdos del Gobierno 166/2013, 176/2013 y 150/2014 -DOGC núm. 6516, 6530 y 6744,

respectivamente-), La Rioja (Decreto 9/2014 -BOR núm. 24-) o, más recientemente, Castilla y León (Decreto 57/2015 -BOCyL núm. 178-), han finalizado el proceso de declaración de ZEC e, incluso, Islas Canarias, Cataluña y La Rioja, han aprobado los planes de gestión. No obstante, algunas CCAA como Aragón o Andalucía, acumulan un importante retraso.

También en los últimos años, ha existido un palpable avance en lo concerniente a las aguas marinas competencia del Estado en virtud del reparto competencial al que se aludía más arriba. En este sentido, en 2014, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente declaró las 39 ZEPA (que suponen casi 50.000 km<sup>2</sup> de superficie marina prioritaria para la conservación de las aves), que se integran en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, en virtud del artículo 26.1 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino -Resolución de 20 de noviembre de 2015, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (BOE núm. 18 de 2016)-.

Cabe destacar el importante avance que supone la aprobación de estas 39 nuevas ZEPA, pues, a pesar de que las CCAA habían ya declarado 135 ZEPA marinas o marítimo-terrestres en España, éstas sumaban poco más de 2.500 km<sup>2</sup> entre todas ellas. Queda pendiente, no obstante, la aprobación de los correspondientes planes de gestión de estas ZEPA por parte del Estado.

Pero, tal y como ya se ha indicado con anterioridad, no basta con incluir en la Red Natura los espacios ZEC designados partiendo de los listados LIC aprobados por la Comisión Europea, o la designación de espacios ZEPA (en este caso, sin participación de la Comisión), sino que resulta preceptiva la aprobación de los adecuados planes de gestión y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que fijen las medidas de conservación necesarias para mantener en un estado de conservación favorable los espacios integrados en la Red Natura, tal y como determina el artículo 6.1 de la Directiva de Hábitats y 4 de la Directiva de Aves, transpuestas al ordenamiento español a través del artículo 46.1 de la Ley 42/2007.

Y es precisamente en esta crucial etapa donde nos encontramos en la actualidad, pues a pesar de tener que estar ya aprobados, como mínimo, los planes de gestión de toda la Red Natura, se detecta un más que considerable déficit. Bien es cierto que en los últimos años se ha ocasionado un notable avance de la cuestión, ya que el último dato oficial con el que se cuenta -Informe de síntesis de la Comisión Europea del periodo 2007-2012 al que se alude más abajo-, apuntaba que sólo el 18,1%

de la superficie de la Red estaba amparada bajo planes de gestión. A nivel europeo, este porcentaje aumentaba hasta la misma fecha al 50%. Tanto es así que, incluso, existe un reciente emplazamiento de la Comisión Europea que advierte de esta situación, y a cuya resolución habrá que estar atento, por si la Comisión entendiese que existe infracción y, en consecuencia, se elevase la cuestión al TJE.

Y aún en el caso de que estén aprobados los planes de gestión, habrá de analizarse su resultado final con el paso de los años, única manera de poder evaluar los efectos finales de los mismos y, finalmente, comprobar la verdadera efectividad de la Red Natura.

Y es que este es, a nuestro parecer, la clave del éxito futuro de la Red Natura. Y ello porque la mera designación de espacios naturales, aunque tenga consecuencias inmediatas en cuanto a su protección, se puede acabar convirtiendo en una simple declaración de intenciones que no impediría a priori la degradación de los espacios. Así, el mayor reto de la Red Natura comienza en este momento, en la hora de cohonstar los objetivos de conservación característicos de la Red Natura con un régimen de usos y actividades que permita el desarrollo de la población que se aglutina en ellos o en su ámbito de influencia, siempre que sean ambientalmente sostenibles y no afecten negativamente a los objetivos de protección perseguidos. Téngase en cuenta que cerca del 90% de las zonas integradas en la Red Natura se ubican en el medio rural. En muchas ocasiones, ha sido la propia actividad humana (agricultura y ganadería) y su gestión las que han conservado los hábitats y especies de interés en buen estado. Por esta razón, resulta tan importante esta cuestión. Sobre todo teniendo en cuenta que, con carácter general, las medidas de gestión que se incluyen sobre los espacios integrados en la Red Natura no generan indemnización, siendo aplicable el régimen general de responsabilidad patrimonial que distingue entre limitaciones generales y singulares (véase, a modo de ejemplo, el artículo 42 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura).

Además, en la gestión de los espacios de la Red Natura, concurren otras problemáticas que superan incluso a la gran cantidad de superficie con la que cuenta, como lo son la articulación con otros espacios que, conforme a la legislación ambiental estatal y autonómica, también son objeto de algún grado de protección, tales como parques nacionales o naturales, reservas naturales, etc. Dichos espacios pueden solaparse con la Red Natura, de hecho es habitual que así suceda, lo que habrá de tenerse en cuenta a la hora de tramitar estos instrumentos de gestión. A este respecto, existen iniciativas como la de la Región de Murcia, que el 25 de octubre de

2012 aprobó 14 Áreas de Planificación Integrada que integran todos los espacios con algún tipo de protección y no sólo los de Red Natura. Además, y esto aún es más preocupante, hay que tener en cuenta que en el proceso de declaración de los espacios como LIC, no ha quedado garantizada plenamente la participación de los afectados, y ello a pesar de los predicamentos de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Buena prueba de ello es el alto porcentaje de suelo integrado en la Red y el escaso conocimiento que de ella tiene la población en general -significativo es el Eurobarómetro al que se alude en el último epígrafe-. Contrasta este dato con Francia, probablemente el país donde más contestación social ha existido en torno a la Red Natura, y que cuenta con un significativo menor porcentaje de suelo integrado en la Red en comparación con España.

Al margen, y para finalizar este epígrafe relativo al estado actual de la Red Natura en España, resulta necesario destacar dos cuestiones: La primera, concerniente a las conclusiones sobre el grado de representación en los LIC españoles de los tipos de hábitat y las especies de interés comunitario, formuladas por el Centro Temático Europeo sobre Diversidad Biológica en noviembre de 2011, en las cuales se destaca que 11 tipos de hábitat del Anexo I de la Directiva Hábitats y 11 especies del Anexo II de la Directiva están todavía insuficientemente representados. En segundo lugar, es conveniente resaltar el último de los Informes de síntesis emitidos por la Comisión Europea acerca del estado global de las especies y hábitats de 20 de mayo de 2015 -en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Directiva de Hábitats- que comprende el periodo 2007-2012 (incluye los espacios ZEPA y LIC), el cual concluye que el estado global de las especies y los hábitats no ha cambiado significativamente desde el periodo anteriormente analizado y que muchos de ellos presentan un estado desfavorable y un porcentaje significativo sigue empeorando. En esta línea, puede verse igualmente el Quinto Informe Nacional sobre la Diversidad Biológica, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de fecha 31 de marzo de 2015.

#### **4. FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA**

Tal y como se ha apuntado a lo largo de este trabajo, en España, la Red Natura representa nada más y nada menos que un 27% de nuestro territorio, con retrasos reconocidos en cuanto a declaración de espacios y planes de gestión. De hecho, estos últimos todavía no se han completado,

pese a ser las piezas claves del sistema y los que deben proporcionar a las autoridades públicas la información sobre la mejor manera de invertir en la Red Natura.

Sobre aquella ingente extensión, nuestros poderes públicos están obligados a adoptar las medidas necesarias para la conservación de las especies y de los tipos de hábitats presentes en los lugares declarados de la Red Natura. Es la responsabilidad de conservación activa marcada por la UE a los Estados miembros a través de sus dos Directivas de cabecera. Entre otros muchos dilemas, esta obligación debe venir respaldada por la correspondiente financiación, o más bien, por una solidez de argumentos económicos en favor de una conservación representativa de un interés público que a todos nos interesa defender y salvar. En pura lógica, la implantación de la Red y su proyección futura conlleva un alto coste económico y un incremento del gasto para cada Estado miembro, que no debe asumirse simplemente como una carga de la sociedad sino como la representación de un beneficio social, comprensivo del económico y el ambiental. A título de ejemplo, el coste total estimado para el conjunto de la Red Natura en España a lo largo de 2013 (incluidas terrestre y marina) ascendió a 1.526.972.890 €.

Nuestra intensa dependencia de la naturaleza no nos permite aceptar una pérdida progresiva de nuestro capital natural, por lo que tan necesario es el cálculo de costes de puesta en marcha, gestión y mantenimiento de la Red, como la valoración de los beneficios. El Estudio del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre “Valoración de los costes de conservación de la Red Natura 2000 en España” (Madrid, 2013) señala, entre los posibles factores de variación que influyen en este cálculo: el tipo de hábitat o especie a gestionar, el entorno en el que el espacio Red Natura está enmarcado o la distribución de la propiedad dentro del espacio.

Cuando hablamos de financiación de Red Natura, la cuestión que se plantea es quién paga, si hay alguien que deba asumir esta obligación y, en mayor medida, cuáles son las fuentes de financiación. Sí conviene tener en cuenta, en la medida en que introduce elementos para la reflexión, la naturaleza jurídica de los recursos naturales hábitats y especies, que son al mismo tiempo objeto de protección y explotación -no necesariamente incompatibles- y constitutivos de un patrimonio común de difícil cuantificación, lo que influirá, sin duda, en la orientación de la financiación. Piénsese en la incapacidad de los mercados para asignar un valor monetario a estos bienes y para distribuir equitativamente los costes o beneficios entre quienes los deterioran o los generan. En esta estela, ponemos sobre la mesa los costes derivados de las posibles limitaciones de

usos y aprovechamientos que se impongan a los propietarios de zonas Natura 2000.

En el presupuesto para Europa 2020 (COM/2011/0500 final) se exige la integración de la biodiversidad en el presupuesto de la UE a través de los principales instrumentos de financiación y la garantía de su coherencia con las prioridades de los marcos de acción de Natura 2000, junto con un capítulo LIFE Biodiversidad reforzado. Sin embargo, con cierto pesimismo, el anteriormente citado Informe de la Comisión sobre el estado de la naturaleza en la UE que refleja el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y especies durante el período 2007-2012 [COM (2015) 219 final], pone de manifiesto que aquel estado no ha cambiado significativamente respecto al periodo anterior y que muchos de estos lugares presentan un estado desfavorable.

Resulta significativo que uno de los factores constitutivos de este resultado negativo sea la falta de inversión suficiente por parte de algunos Estados para alcanzar este objetivo, al que se suma la falta de concreción de las oportunidades que ofrecen, por ejemplo, la política agrícola común, la política pesquera común y la política regional de la UE. O lo que es más gravoso, que estos fondos no se hayan utilizado suficientemente. Tales afirmaciones demuestran que, hasta el momento, no parece que la biodiversidad haya sido una prioridad en la agenda política y, consecuentemente, ha quedado marginada en los programas de financiación pública. No solo los recursos públicos han resultado insuficientes sino que la eficiencia de los programas reguladores de los fondos ha sido baja; por lo que hasta el momento, no se han hecho del todo bien los deberes.

Pese a todo, el núcleo de la financiación para la consolidación de la Red Natura debemos buscarlo en las ayudas públicas, que conllevan una forma de intervención de los poderes públicos consistente en dirigir los incentivos hacia la dirección que resulte más conveniente para la defensa del interés público, sin que ello deba suponer un amarre continuado a la “cultura de la subvención” y del proteccionismo. Recordemos que son los Estados miembros y, en nuestro caso, las CCAA, las que deben fijar medidas de conservación adecuadas (artículo 45 de la Ley 42/2007), respaldadas por una planificación económica que, a su vez, garantice la viabilidad de los planes de gestión.

Las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 en España (BOE Núm. 244, de 10 de octubre de 2011) señalan que los instrumentos de gestión deben contener una evaluación económica de todas las medidas y actuaciones de conservación propuestas para su periodo de vigencia, así

como su prioridad. No obstante, dicha valoración no implica la adquisición inmediata de una obligación por parte del órgano responsable de la gestión sino que se materializa de forma periódica, en función de las disponibilidades presupuestarias y de las prioridades establecidas en los instrumentos de gestión. Al mismo tiempo, se recomienda la inclusión de la distribución estimada de dotaciones y de agentes financiadores (públicos, privados), para cada año de vigencia del plan.

Subyace cierta idea de fracaso en el hecho de que en España, tal y como se refleja en el “Marco de acción prioritaria para la Red Natura 2000 en España” para el periodo de financiación 2014-2020 (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, julio de 2014), solo el 25,84% de los lugares cuentan con planes de gestión aprobados, sin duda, un obstáculo para la orientación de la financiación en nuestro país. Un ejemplo de tenencia de plan nos lo muestra el Decreto 14/2015, de 27 de marzo, por el que se aprueban cinco planes de gestión de determinados espacios protegidos Red Natura de las Islas Baleares. Estos planes incluyen su valor global y una valoración económica orientativa necesaria para ejecutar las medidas propuestas; lo que no implica la asunción de un compromiso financiero en el marco temporal propuesto, que se subordina a la disponibilidad presupuestaria de la Administración y de la concesión de las ayudas o fondos solicitados.

Con el fin de cumplir sus obligaciones, los Estados miembros cuentan con la posibilidad de enviar a la Comisión estimaciones de lo que consideren necesario en relación con la cofinanciación a cargo a los instrumentos financieros comunitarios. Esta cofinanciación está prevista en el artículo 8 de la Directiva de Hábitats, si bien no especifica los tipos de fondos comunitarios que podrían utilizarse. Tampoco podemos olvidar que a pesar de esta oferta de fondos, la responsabilidad del funcionamiento de la Red Natura corresponde a los Estados miembros, que son los que en definitiva deciden la forma de integrar la Red en sus respectivas planificaciones estratégicas o en sus programas. De hecho, tal y como se refleja en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. “Financiación de Natura 2000”, COM (2004) 431 final, “la financiación de Natura 2000 ha sido, pues, una opción, no una obligación”.

Es precisamente el Título V de la Ley 42/2007 el que incorpora la creación de un Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que actuará como instrumento de cofinanciación dirigido a asegurar la cohesión territorial y la consecución de los objetivos de esta Ley.

Lo que resulta claro es que sí se han utilizado los fondos comunitarios y la financiación de Natura 2000 se ha integrado en diversas

políticas comunitarias, dentro de un marco que no se caracteriza precisamente por la uniformidad y homogeneidad sino que se basa en las características de cada fondo por separado. En la gestión compartida de estas ayudas confluye el derecho comunitario, nuestro derecho interno y la normativa sobre distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Su traducción en la práctica se basa en la delimitación de responsabilidades entre Administraciones y en la confección de sus presupuestos.

Podemos afirmar que nos encontramos en una etapa de transición. Se ha efectuado balance de una serie de instrumentos claves de ayudas estatales correspondientes al periodo de programación 2007-2013 y una estimación del siguiente 2014-2020, presidido por un marco financiero plurianual a través del cual la Comisión ha procedido a reforzar la integración de los objetivos medioambientales en todos los instrumentos financieros de la UE bajo el lema de la “rentabilidad” en la financiación, sin perder de vista su adecuación, eficacia y eficiencia.

En España, si atendemos al “marco de acción prioritaria para la Red Natura 2000” patrocinado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la experiencia desarrollada durante el primer periodo muestra que el mayor porcentaje de gasto público programado para cada una de las medidas susceptibles de financiar Red Natura recayó en el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y fue asumido por la UE, que en el caso de la medida “Ayudas Natura 2000 y ayudas relacionadas”, ascendió a un 70,57%, seguido de las medidas “ayudas a favor del medio forestal”, que supuso un 60,97%. El porcentaje restante se distribuyó entre el Estado y las CCAA. Si bien las medidas fueron programadas en la mayoría de las CCAA, el grado de implantación fue bajo y el nivel de uso moderado o escaso. Fueron las ayudas agroambientales, a una gran distancia de las ayudas a favor del medio forestal, las que representaron el mayor grado de ejecución (un 27,78% frente a un 8,35%), lo que demuestra la importancia del sector agrícola en la implementación de la Red. Un resultado no satisfactorio que deviene de la falta de coordinación entre las entidades administrativas responsables de la gestión del FEADER y de la Red Natura, a lo que se suma la falta de control técnico posterior por parte de los gestores de la Red, la complicación administrativa a la hora de valorar y gestionar las subvenciones de las fincas forestales que tienen terrenos dentro y fuera de los espacios de la Red, y la compleja gestión administrativa de los fondos cofinanciados.

El Fondo Europeo de Pesca (FEP) tuvo un escaso nivel de uso y se ciñó a proyectos localizados específicamente en reservas de pesca y aquellos correspondientes a campañas de investigación destinados a



mejorar el conocimiento de la situación de los recursos para disponer de datos que permitan establecer un plan de gestión sostenible de los mismos. Entre los Fondos Estructurales, destacamos el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyo nivel de uso más significativo ha recaído en la categoría “promoción de la biodiversidad y protección de la naturaleza” a través de la adopción de medidas destinadas a infraestructuras y equipamiento del medio natural; limpieza y acondicionamiento de márgenes fluviales; recuperación de espacios naturales situados en el entorno urbano o adquisición de terrenos para la protección y regeneración ambiental, entre otros. Otra línea de este fondo, con un nivel de uso moderado, es el programa INTERREG dentro del cual se incluye, entre otros, el GALLIPIR-Red Pirenaica galliformes de montaña (Cataluña, Navarra, País Vasco).

El siguiente peldaño vendría representado por el Fondo Social Europeo. Su nivel de uso ha sido escaso debido a que se ha destinado principalmente a grandes proyectos en cuya ejecución han surgido dificultades de gestión y restricción de gasto público. Por último, el Fondo LIFE+, pese a la complejidad del mecanismo para su concesión, representa un nivel de uso muy significativo a través de medidas de conservación/recuperación de hábitats y especies, erradicación de especies invasoras e identificación de áreas marinas. En España, entre 2000 y 2010 se han cofinanciado 97 proyectos con el fondo Life-Naturaleza, si bien las cantidades totales concedidas en los últimos años con cargo a este fondo apenas representan un 3% de las necesidades. Uno de los problemas que se han detectado es la escasa atención que se presenta a estos proyectos una vez concluidos; de hecho, los beneficiarios y socios no están obligados a garantizar la continuación de los resultados del proyecto.

Sin perjuicio de los aspectos positivos que conllevan estos fondos, lo cierto es que, tal y como hemos apuntado, no han dado los resultados esperados. En nuestra opinión, no tanto por su cuantía sino por la falta de eficiencia en su manejo. En este sentido, han resultado reveladores varios de los Informes del Tribunal Europeo de Cuentas que demuestran la ineficacia de las ayudas otorgadas a través de fondos comunitarios relacionados con las medidas de inversión, forestales y agroambientales de los programas de desarrollo rural, o sobre la condicionalidad agraria. Es el caso de sus Informes Especiales Núm. 8/2013: “ayudas al aumento del valor económico de los bosques a través del FEADER”; Núm. 12/2014: ¿financia eficazmente el FEDER los proyectos que promueven directamente la biodiversidad con arreglo a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020?; Núm. 23/2014: Errores en el gasto en desarrollo rural: ¿cuáles son sus causas y cómo se están abordando? Destacamos los

incumplimientos de los compromisos agroambientales que lastraron de forma significativa los beneficios medioambientales deseados. Tengamos presente que la medida agroambiental es la medida del desarrollo rural más importante desde el punto de vista financiero, cuyo objetivo es cubrir los costes adicionales y la renta no percibida como resultado de prácticas agrícolas respetuosas con el medio ambiente.

Hemos entrado en el marco financiero plurianual de la UE 2014-2020 en el que la Comisión ha planteado revisar el modelo de cofinanciación de la Red Natura promoviendo un “enfoque integrador reforzado”, que defina la contribución de los diferentes instrumentos financieros comunitarios. Al mismo tiempo, asistimos a una renovación de los fondos europeos a través de la promulgación de nuevas disposiciones legislativas a lo largo del mes de diciembre de 2013, entre las que destacamos el Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo. Un desarrollo rural que forma parte de la nueva Política Agraria Común y que continúa siendo uno de los instrumentos más importantes para la ejecución la estrategia de la UE sobre biodiversidad, entre cuyos objetivos figura garantizar una adecuada financiación de los lugares Natura 2000 y conseguir una mayor contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y mejora de la biodiversidad. La puerta queda abierta a la nueva implantación de los programas de desarrollo rural en nuestro país y sus dotaciones presupuestarias, que cuentan con la base del documento confeccionado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, “Integración de las medidas de conservación necesarias para la Red Natura 2000 en los programas de desarrollo rural 2014-2020”.

No queremos concluir este apartado sin apuntar la necesidad de aplicar nuevos mecanismos financieros basados en el comportamiento de los mercados, incluida la financiación privada, que sirvan de complemento a los tradicionales, reguladores y compensatorios; así como el reconocimiento de los beneficios de invertir en la Red Natura. Así se ha puesto de relieve en el documento de trabajo Financing Natura 2000- Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people, SEC (2011) 1573 final de 12.12.2011. Nos estamos refiriendo a los sistemas de pago por servicios ambientales, cuyo marco regulador está previsto en el artículo 73 de la Ley 42/2007. En el mismo sentido, a través de la modificación operada en la Ley de Montes por la Ley 21/2015, de 20 de julio, se ha introducido un segundo párrafo en el artículo 63, a través del cual se exige a las Administraciones públicas que faciliten el desarrollo de

instrumentos basados en el mercado con el fin de contribuir a la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que prestan. Tampoco nos olvidamos del papel que representan los impuestos ambientales, la experiencia de la custodia del territorio (artículo 72 de la Ley 42/2007), los bancos de conservación o el contrato territorial, que, por el momento, simplemente relacionamos.

## **5. VALORACIÓN FINAL DE LA RED NATURA. LOS RETOS DE LOS PRÓXIMOS AÑOS**

Transcurridas dos décadas desde la constitución de la Red Natura, y superados los farragosos procesos de declaración de ZEPA y ZEC, se llega al presente con la sensación de que se está ante el momento crucial de la Red, que no es otro que la gestión de los espacios integrados en ella, con la capacidad suficiente para coherente protección ambiental con el desarrollo social de los habitantes que se hallan en su derredor.

Son varios los retos, pues, a los que nos enfrentamos y que nos darán medida del éxito de esta importante empresa para la conservación de la biodiversidad y, por ende, de la protección del medio ambiente y de la calidad de vida de los habitantes de la UE. Para ello, resulta inexcusable que la Red Natura trascienda de la trastienda de la administración al gran público en España, pues a pesar de su importancia (e influencia sobre la población) sólo el 9% de la población declara haber oído hablar sobre la Red y conocer lo qué es, mientras que el 72% de la población declara no haber oído hablar nunca de ella (Eurobarómetro Flash número 379 - noviembre, 2013-).

Además, y para evitar una gran cantidad de espacios naturales objeto de protección (parques nacionales, reservas naturales y un largo etcétera), con regímenes jurídicos dispares, convendría la integración de todos estos espacios en la Red Natura, para que ésta se convirtiera, como así destaca doctrina autorizada, en el “sistema mismo de conservación de la biodiversidad del Estado español”, bajo un régimen jurídico similar que no impediría el tratamiento diferenciado a través de los planes de gestión individualizados.

El último reto lo constituye el marco de financiación. Un incremento de la superficie protegida debe llevar aparejado un aumento de recursos destinados a conservación, cualesquiera que sean las fuentes de financiación. La clave está en mejorar la eficiencia de los fondos públicos, complementarlos a través de otros instrumentos de financiación y, al

mismo tiempo, convencer a la sociedad de los beneficios inherentes a la gestión de Red Natura.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

-Para una visión general de los espacios naturales protegidos, con especial referencia al reparto competencial, puede consultarse a LÓPEZ RAMÓN, F., *Política ecológica y pluralismo territorial (Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad)*, Marcial Pons, Madrid, 2009. Se recomienda también la obra de DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., *Los espacios naturales protegidos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2006.

En lo referente a la financiación de la Red Natura 2000, se recomienda la obra de MORENO, V., PICAZO, I., VÁZQUEZ-DODERO, I. e HIDALGO, R. (Coords.), *Valoración de los costes de conservación de la Red Natura 2000 en España*, Ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013.

-Existe una abundante producción científica en forma de artículos, de los que destacamos, sin ánimo de ser exhaustivos, algunos recientes:

AGUDO GONZÁLEZ, J.: “La generación de ciudad en zonas sensibles: La reducción o eliminación de espacios naturales protegidos y de espacios de la Red Natura 2000”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 22, 2012, pp. 65-108.

GARCÍA URETA, A.:

- “Protección de la Biodiversidad, mercados, compensación por daños y Bancos de Conservación”, *Revista de Administración Pública*, nº 198, 2015, pp. 297-330.
- “Natura 2000: Deterioro, desclasificación de lugares de importancia comunitaria y derecho de propiedad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014, pp. 1505-1523.

PÉREZ PÉREZ, J. J.: “Obligaciones de los Estados miembros en materia de gestión de los Espacios Natura 2000 derivados de los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva Hábitats”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014, pp. 2417-2456.

REVUELTA PÉREZ, I., “La controvertida desclasificación de los espacios protegidos Natura 2000”, *Revista de Administración Pública*, nº 198, 2015, pp. 219-255.

SERRANO PAREDES, O.: “Red Natura 2000. Régimen de intervención ambiental y derechos de los particulares”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 23, 2012, pp. 433-470.

-Por último, tanto el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

(<http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/>), como la propia Comisión Europea ([http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm)), ofrecen en sus páginas web abundante documentación concerniente a la Red Natura 2000, incluyendo información actualizada periódicamente. De igual forma, las Comunidades Autónomas, con carácter general, ofrecen en sus páginas web institucionales apartados específicos dedicados a la Red.

