



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.1.2004
COM(2003) 845 final

INFORME DE LA COMISIÓN

sobre la aplicación de la Directiva 92/43/CEE relativa a la protección de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

[SEC(2003) 1478]

Índice

1.	Introducción	4
1.1.	Antecedentes	4
1.2.	El proceso de notificación de información previsto en la Directiva	5
1.3.	Estructura del informe	6
2.	Directiva 92/43/CEE sobre hábitats	8
2.1.	Objetivos de la Directiva	8
2.2.	Disposiciones principales de la Directiva	8
2.2.1.	Zonas Especiales de Conservación y Natura 2000	9
2.2.2.	Establecimiento de un sistema de protección estricta de especies de fauna y flora	10
2.2.3.	Otras disposiciones generales	11
2.3.	Puntualizaciones jurídicas	11
3.	Actividades de aplicación a nivel de la Unión Europea	12
3.1.	Procedimientos de incumplimiento	12
3.2.	Financiación con cargo a LIFE-Naturaleza	13
3.3.	Financiación de Natura 2000	14
3.4.	Preparación ante la ampliación	15
4.	Visión de conjunto sobre la aplicación de la Directiva en los Estados miembros	16
4.1.	Establecimiento de la red Natura 2000	16
4.1.1.	Lugares de importancia comunitaria propuestos (pLIC)	16
4.1.2.	Medidas de conservación	20
4.1.3.	Cofinanciación con arreglo a la Directiva	21
4.1.4.	Vigilancia	22
4.2.	Protección de especies	23
4.2.1.	Establecimiento de sistemas de protección rigurosa	23
4.2.2.	Recogida en la naturaleza y excepciones	24
4.3.	Otras cuestiones generales	25
4.3.1.	Investigación	25
4.3.2.	Reintroducciones e introducciones	26

4.3.3.	Educación e información	26
4.3.4.	Planificación para fomentar la gestión de elementos de paisaje.....	27
4.3.5.	Recursos humanos	27
5.	Conclusiones.....	28
5.1.	Conservación de hábitats y especies.....	28
5.1.1.	Selección de espacios.....	28
5.1.2.	Protección de espacios	29
5.1.3.	Gestión de espacios.....	29
5.1.4.	Medidas de conservación de espacios	30
5.2.	Protección de especies	30
5.3.	Recursos (humanos y económicos).....	30
5.4.	Informes con arreglo a la Directiva	30

INFORME DE LA COMISIÓN

sobre la aplicación de la Directiva 92/43/CEE relativa a la protección de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

Parte I Informe de síntesis sobre los progresos generales realizados

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

Según la evaluación sobre la biodiversidad mundial del PNUMA (*Global Biodiversity Assessment*), la diversidad biológica, fundamental para el mantenimiento de la vida en el planeta, está disminuyendo ahora a un ritmo más rápido que en cualquier época pasada. En ese mismo documento se confirma que en algunos Estados miembros de la Unión Europea se ha extinguido hasta el 24% de las especies de algunos grupos, como mariposas, aves y mamíferos.

En su propia evaluación de la situación, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) llega a la conclusión de que esa merma de la biodiversidad en la Unión Europea obedece fundamentalmente a unas formas de uso del suelo en agricultura y silvicultura extremadamente intensivas y en parte industriales, a una creciente fragmentación de los hábitats naturales restantes debido a la infraestructura, la urbanización y el turismo de masas, así como a la contaminación de las aguas y la atmósfera. Según la Agencia, si se considera el crecimiento previsto de la actividad económica, es más probable que el ritmo al que se reduce la biodiversidad aumente en lugar de estabilizarse.

Con este telón de fondo, la Unión Europea aprobó en 1998 una estrategia para la biodiversidad en la que se reconoce el liderazgo de la Unión a la hora de promocionar los objetivos del Convenio sobre la diversidad biológica, y en la que se determina el marco en el que deben contribuir a ello las políticas e instrumentos comunitarios.

En la estrategia se establecen objetivos en una serie de ámbitos políticos, el primero de los cuales es el de la conservación de los recursos naturales. Dos objetivos clave a este respecto son la plena aplicación de las Directivas sobre hábitats y sobre aves (92/43/CEE y 79/409/CEE), y el apoyo a la creación de redes de espacios declarados, especialmente la red Natura 2000 de la Unión Europea.

En el Consejo Europeo celebrado en Gotemburgo en junio de 2001, los Jefes de Estado de la Unión se fijaron como objetivo detener la pérdida de biodiversidad para 2010. Los medios para conseguirlo figuran en el VI Programa de Medio Ambiente decidido por el Consejo y el Parlamento en julio de 2002. A nivel internacional, el Plan de Aplicación aprobado en la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible hace un llamamiento para que se reduzca para 2010 de forma significativa el ritmo actual de pérdida de la biodiversidad. La Unión Europea está desarrollando en colaboración con la Agencia Europea de Medio Ambiente una serie

de indicadores que permitirán efectuar un seguimiento de los avances realizados en la consecución de ese objetivo.

La aplicación efectiva de las Directivas sobre hábitats y sobre aves y el establecimiento de la red Natura 2000 son factores vitales para cumplir los objetivos que se han fijado a nivel internacional y de la Unión para 2010. La información sobre los avances registrados en la aplicación de esas Directivas va a ser fundamental para poder seguir los resultados respecto al conjunto más amplio de indicadores de la biodiversidad que se están elaborando en la actualidad.

En el presente informe se ofrece un panorama global de los avances realizados hasta la fecha. Pese a los graves retrasos de aplicación, los progresos recientes nos permiten ser optimistas por lo que se refiere a los requisitos de la Directiva en materia de protección de hábitats. En cuanto a las medidas de protección de especies, sin embargo, la situación es menos positiva, y el informe pone claramente de manifiesto la necesidad de conceder a este aspecto una prioridad mayor.

1.2. El proceso de notificación de información previsto en la Directiva

El artículo 17 de la Directiva sobre hábitats establece el marco para la presentación de información sobre los progresos realizados en su aplicación: los Estados miembros tienen que elaborar informes de aplicación cada seis años, y ello desde la fecha de entrada en vigor de la Directiva; el primero de esos informes debía cubrir el período comprendido entre junio de 1994 y mayo de 2000¹.

Ese artículo 17 determina el marco respecto al tiempo, el contenido, la recopilación y la distribución de una síntesis de esos informes nacionales. Tales informes deben incluir, en particular, información sobre las medidas de aplicación adoptadas con arreglo a la Directiva, así como una evaluación del impacto de esas medidas sobre el estado de conservación de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II.

La Comisión Europea debe confeccionar un ‘informe de síntesis’ a partir de los informes nacionales. Ese informe de síntesis debe incluir una evaluación de los progresos realizados y, en especial, de la contribución de Natura 2000 a la consecución de un ‘estado de conservación favorable’ de los hábitats y de los hábitats de especies. Después de someterlo al Comité de Hábitats², la Comisión debe publicar el informe de síntesis como muy tarde dos años después de la recepción de los informes de todos los Estados miembros. Asimismo, debe remitirlo a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión, y ponerlo a disposición pública³.

¹ La Directiva sobre hábitats se adoptó el 21 de mayo de 1992, se transmitió a los Estados miembros el 5 de junio de 1992 y entró en vigor dos años después, en junio de 1994.

² El Comité de Hábitats es el comité establecido con arreglo al artículo 20 de la Directiva sobre hábitats para que asista a la Comisión en cuestiones relacionadas con su aplicación.

³ En el apartado 3 del artículo 17 de la Directiva se enumeran las instituciones de la Unión a las que debe enviarse el informe: el Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social. Desde que se aprobó la Directiva sobre hábitats, ha aumentado el número de instituciones para incluir también al Comité de las Regiones. Tanto este como los demás informes de síntesis que se elaboren en el futuro se remitirán a todas las instituciones pertinentes de la Unión y se publicarán en la página de Internet de la Comisión Europea.

A causa de los retrasos que ha sufrido la aplicación de la Directiva y para armonizar el período de referencia de los informes con el del establecido en la Directiva sobre aves, el Comité de Hábitats decidió ampliar el período que debían cubrir los primeros informes nacionales hasta finales de 2000. Para dar tiempo a su elaboración, el plazo para presentar los informes nacionales se fijó en finales de septiembre de 2001.

El Comité de Hábitats acordó asimismo una serie de orientaciones para la elaboración de los informes nacionales, entre las que se incluye una lista de las cuestiones que deben abordarse. En relación con el primer período de referencia (1994-2000), se decidió lo siguiente:

- Convendría que los Estados miembros se centraran en las experiencias, por ejemplo los éxitos y dificultades de los primeros años de aplicación de la Directiva.
- Debido a la inexistencia de listas comunitarias de espacios, sería conveniente que los aspectos de los informes que se refieren a la conservación de hábitats naturales y de hábitats de especies se centraran en los lugares de importancia comunitaria propuestos y que la información fuera general antes que particular sobre espacios concretos.
- En relación con la protección de especies, sólo debería ofrecerse información general sobre legislación, seguimiento e investigación.

Varios de los informes nacionales incluyen información sobre obras realizadas después del final del período de referencia. Por esa razón, y habida cuenta de que el proceso de aplicación de la Directiva está en curso, el presente documento, aunque ilustra la situación a finales de 2000, incluye también datos sobre grandes obras realizadas posteriormente, cuando existe tal información.

1.3. Estructura del informe

El presente informe consta de dos partes principales:

- Parte I – Informe de síntesis sobre los progresos generales realizados
- Parte II – Resumen de los informes nacionales

La Parte I consiste en la evaluación principal de los progresos realizados, principalmente en relación con Natura 2000, entre 1994 y 2000. El presente capítulo presenta el contexto de los informes. En el capítulo 2 se ofrece un breve resumen de los objetivos y disposiciones de la Directiva, así como de la jurisprudencia pertinente. El capítulo 3 es un panorama de las actividades de aplicación a nivel de la Unión Europea. El análisis principal de la aplicación de los Estados miembros figura en el capítulo 4, y se ha realizado sobre la base de los informes nacionales oficiales presentados y de la información oficial adicional disponible. El capítulo 5 incluye las principales conclusiones y recomendaciones, con vistas a intensificar el proceso de aplicación, según proceda.

La Parte II consta de una serie de capítulos sobre la aplicación de la Directiva en cada uno de los 15 Estados miembros. Tales capítulos siguen una estructura común con objeto de identificar las medidas clave adoptadas con arreglo a la Directiva, así como

el impacto de esas medidas sobre el estado de conservación de hábitats y especies. Los capítulos 'nacionales' de la Parte II han sido redactados por uno o varios consultores especialistas en la Directiva sobre hábitats en el Estado miembro correspondiente. En la elaboración de cada capítulo, los autores se basaron en los informes nacionales oficiales presentados por los Estados miembros. Para interpretar los informes nacionales se contó con la ayuda de una selección de expertos gubernamentales y no gubernamentales, así como de funcionarios de la Comisión. De acuerdo con el artículo 17 de la Directiva, esos capítulos han sido estudiados por cada Estado miembro para comprobar la exactitud de los hechos expuestos y de su interpretación.

2. DIRECTIVA 92/43/CEE SOBRE HÁBITATS

2.1. Objetivos de la Directiva

El objetivo principal de la Directiva sobre hábitats es ‘contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado’. En concreto, los Estados miembros tienen que mantener o restaurar, en un estado de conservación favorable, los hábitats naturales y las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario (artículo 2).

Mediante la creación de una ‘red ecológica europea coherente’ de espacios (Natura 2000) es posible mantener o restablecer tipos de hábitats naturales y hábitats de especies en un estado de conservación favorable (artículo 3). La coherencia ecológica de Natura 2000 puede aumentar por medio de la gestión de los elementos del paisaje que revisten primordial importancia para la fauna y flora silvestres (artículo 10). La protección de especies de fauna y flora debe garantizarse asimismo mediante el establecimiento de regímenes estrictos de protección de especies en toda su área de distribución natural (artículos 12-16). La Directiva incluye una serie de disposiciones complementarias sobre vigilancia y seguimiento, reintroducción de especies indígenas, introducción de especies no indígenas, investigación y educación.

2.2. Disposiciones principales de la Directiva

Los amplios objetivos de la Directiva se realizarán siguiendo tres estrategias principales: creación de una red ecológica coherente de espacios con objeto de proteger los hábitats y especies de interés comunitario, protección de especies y aplicación de las distintas medidas complementarias. En el Cuadro 2.2 se ofrece el calendario relativo a la incorporación de la Directiva al ordenamiento jurídico de los Estados miembros y los plazos en relación con la creación de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), las medidas de protección de especies y la notificación de los informes de aplicación.

Cuadro 2.2 Calendario oficial para la aplicación de la Directiva sobre hábitats

Requisito	Artículo	Plazo legal
Incorporación oficial de la Directiva	23(1)	10 de junio de 1994
<i>Conservación de hábitats naturales y de hábitats de especies</i>		
Comunicación por los Estados miembros a la Comisión de las listas nacionales de lugares de importancia comunitaria propuestos (pLIC)	4(1)	10 de junio de 1995
Adopción de la lista de lugares de importancia comunitaria	4(3)	10 de junio de 1998

Declaración de los lugares de importancia comunitaria Zonas Especiales de Conservación (ZEC)	4(4)	6 años después de la adopción de la lista
Protección de especies		
Establecimiento de un régimen estricto de protección de especies de fauna y flora	12 - 16	10 de junio de 1994
<i>Informes de aplicación</i>		
Elaboración y presentación a la Comisión de informes nacionales de aplicación	17(1)	10 de junio de 2000 ⁴
Publicación del informe de síntesis por la Comisión	17(2)	2 años después de haber recibido los informes nacionales ⁵

2.2.1. Zonas Especiales de Conservación y Natura 2000

Un aspecto fundamental de la Directiva es el establecimiento, preservación y gestión de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) componentes de la red Natura 2000⁶. Cada Estado miembro tiene que declarar ZEC siguiendo un proceso de dos etapas en las que intervienen los Estados miembros y la Comisión:

- Etapa 1: Los Estados miembros deben presentar una lista de *lugares de importancia comunitaria propuestos (pLIC)*, seleccionados según los criterios establecidos en el Anexo III de la Directiva, así como información científica pertinente.
- Etapa 2: A partir de los criterios previstos en el Anexo III y en el marco de las regiones biogeográficas y del territorio de la Unión en su conjunto, la Comisión debe confeccionar, de acuerdo con cada Estado miembro, una lista de *lugares de importancia comunitaria (LIC)* sobre la base de las listas de los Estados miembros, compuesta por espacios que albergan especies o tipos de hábitats naturales prioritarios.

A continuación, los Estados miembros disponen de seis años para declarar esos lugares *Zonas Especiales de Conservación (ZEC)* (apartado 4 del artículo 4).

⁴ Ampliado hasta septiembre de 2001 por decisión del Comité de Hábitats de 26 de junio de 2000.

⁵ Habida cuenta de que la Comisión recibió el último informe nacional el 6 de diciembre de 2002, el informe de síntesis deberá publicarse en diciembre de 2004.

⁶ La red Natura 2000 está compuesta por ZEC declaradas con arreglo a la Directiva sobre hábitats y por Zonas Especiales de Conservación para las Aves (ZEPA) declaradas con arreglo a la Directiva sobre aves.

Cuando un espacio entra a formar parte de la lista de ‘lugares de importancia comunitaria’ (LIC) de la Comisión, los Estados miembros tienen que tomar las medidas adecuadas para evitar en él 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 selección del espacio (apartado 2 del artículo 6). Cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a esa zona debe someterse a una evaluación de impacto adecuada (apartado 3 del artículo 6). Si los resultados de la evaluación son negativos y no existen soluciones alternativas, pero la necesidad del proyecto o del plan se justifica por ‘razones imperiosas de interés público de primer orden’, los Estados miembros deben tomar todas las medidas compensatorias que sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida (apartado 4 del artículo 6). En caso de que el lugar albergue un tipo de hábitat o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas para el medio ambiente, o, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

En los espacios declarados ZEC con carácter oficial, los Estados miembros, además, deben adoptar las medidas adecuadas de conservación, por ejemplo planes de gestión, medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a sus exigencias ecológicas (apartado 1 del artículo 6).

2.2.2. Establecimiento de un sistema de protección estricta de especies de fauna y flora

Por otra parte, los Estados miembros están obligados, también, a crear un sistema de protección estricta de especies de fauna y flora de interés comunitario (artículos 12 y 13). Por ejemplo, está prohibido capturar o matar de forma deliberada en la naturaleza especímenes de las especies de fauna reguladas por la Directiva⁷ o perturbarlas deliberadamente, en particular durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración. Sus zonas de reproducción y descanso tienen que protegerse del deterioro y destrucción. Además, los Estados miembros tienen que instaurar un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en la letra a) del Anexo IV. Si resulta necesario, deberán llevar a cabo nuevas indagaciones o tomar las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en el estado de conservación de esas especies (apartado 4 del artículo 12).

La recogida en la naturaleza de algunas especies de fauna y flora de interés comunitario (especificadas en el Anexo V), así como su explotación, están permitidas, pero si se hace de forma compatible con su mantenimiento en un estado de conservación favorable (artículo 14). En los casos en que se autorice la captura y el sacrificio de especies, el uso de medios no selectivos tiene que estar prohibido en los Estados miembros (artículo 15).

⁷ Las especies protegidas con arreglo a esas disposiciones figuran en el Anexo IV de la Directiva: en la letra a) de ese Anexo se enumeran las especies animales y en la letra b), las vegetales.

Siempre que no exista ninguna otra solución, los Estados miembros pueden, en determinadas circunstancias, establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13, 14 y 15. Entre las razones previstas para ello figuran la protección de la fauna y flora silvestres, la prevención de daños graves en especial a los cultivos, el ganado, los bosques, etc., la protección de la salud y la seguridad públicas y otras razones de interés público de primer orden, o el fomento de la investigación y la educación. Pueden permitirse excepciones si no existe ninguna otra solución satisfactoria y si no suponen ningún perjuicio para el mantenimiento de un estado de conservación favorable de las especies en su área de distribución natural (artículo 16).

2.2.3. Otras disposiciones generales

Para facilitar la aplicación de la Directiva, la Comisión y los Estados miembros deben fomentar la investigación y los trabajos científicos necesarios, en especial, en relación con la selección de espacios y la gestión de las características paisajísticas (artículo 18). Asimismo, los Estados miembros deben estudiar la conveniencia de reintroducir especies del Anexo IV autóctonas de su territorio. La introducción intencionada de especies no autóctonas debe estar regulada y, si resulta necesario, prohibida. Debe fomentarse la educación y la información general sobre la necesidad de proteger las especies y conservar sus hábitats (artículo 22).

2.3. Puntualizaciones jurídicas

Desde que se adoptó la Directiva, el Tribunal de Justicia Europeo ha examinado y puntualizado algunas de sus disposiciones. En concreto, el Tribunal tuvo la oportunidad de afinar los criterios de selección de los lugares de importancia comunitaria propuestos y la aplicación del sistema de protección rigurosa previsto en el artículo 12 de la Directiva.

En relación con el primer aspecto, el Tribunal de Justicia aportó una serie de puntualizaciones respecto a la aplicación del proceso de establecimiento de ZEC. En noviembre de 2000 (C-371/98, *First Corporate Shipping Ltd*), el Tribunal concluyó que ‘un Estado miembro no puede tomar en consideración exigencias económicas, sociales y culturales, así como particularidades regionales y locales, como las mencionadas en el artículo 2, apartado 3, de dicha Directiva, a la hora de elegir y delimitar los lugares que deben proponerse a la Comisión como lugares que pueden calificarse de importancia comunitaria.’

Además, en septiembre de 2001 (asuntos C-67/99, C-71/99 y C-220/99, *Comisión contra Irlanda, Alemania y Francia*, respectivamente), el Tribunal fue más allá al declarar que la facultad de apreciación de que disponen los Estados miembros para confeccionar listas de lugares es reducida y está supeditada al cumplimiento de los criterios establecidos en la Directiva: la selección de los lugares debe responder únicamente a criterios de carácter científico; la lista debe ser completa; y los lugares propuestos deben garantizar una cobertura geográfica homogénea y representativa de la totalidad del territorio de cada Estado miembro con el fin de garantizar la coherencia y el equilibrio de la red que de ellos resulte, es decir, *Natura 2000*.

Por lo que se refiere al segundo aspecto, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 30 de enero de 2002 en el asunto C-103/00 (*Comisión contra Grecia*), especificó, entre otras cosas, que los Estados miembros están obligados a garantizar un sistema *eficaz* de protección rigurosa de especies.

3. ACTIVIDADES DE APLICACIÓN A NIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión Europea ha favorecido la aplicación de la Directiva de muchas maneras, recurriendo a la amenaza de procedimientos legales contra los Estados miembros que no la cumplieran, pero también con incentivos y ayudas por medio de proyectos de LIFE-Naturaleza y otras actividades. Esos proyectos están cada vez más focalizados en los países candidatos que se preparan para adherirse a la Unión.

Según está formulada la Directiva, varias de sus disposiciones fundamentales pueden aclararse o elaborarse más con posterioridad. Para facilitar ese proceso, la Comisión ha publicado documentos de orientación técnica sobre distintos aspectos de la Directiva, por ejemplo un manual de interpretación del artículo 6⁸ y orientaciones metodológicas sobre los apartados 3 y 4 del artículo 6 en relación con la evaluación de planes y proyectos⁹. Aunque estos documentos no son de naturaleza jurídica, constituyen un valioso instrumento para garantizar una aplicación coherente del artículo 6 en los Estados miembros.

Además, desde 2000 se ha creado una serie de grupos de trabajo con objeto de explicar aspectos científicos de la Directiva. En 2002, esos grupos estudiaron temas tales como la caza, la cofinanciación con arreglo al artículo 8, la protección de especies en virtud del artículo 12, la comunicación y hábitats y especies marinas.

En mayo de 2002, la ‘Declaración de El Teide’ imprimió nuevo impulso político a la aplicación de Natura 2000, en especial a la gestión de la red. La Declaración es un compromiso para completar el desarrollo de la red, promover la toma de conciencia y la comprensión de Natura 2000 y propiciar el desarrollo de iniciativas conjuntas que reúnan de la manera más amplia posible todos aquellos agentes interesados en la conservación y gestión de espacios. Debe apoyarse el intercambio de experiencias y de buenas prácticas en la gestión de la red y el uso y la gestión sostenibles de los espacios que la constituyen, tales como los fines educativos y recreativos, y es preciso asegurar que las necesidades de Natura 2000 se encuentren efectivamente recogidas en otras políticas comunitarias.

La Declaración está firmada, en nombre del Consejo, por la Comisaria de Medio Ambiente, Margot Wallström, y el Ministro español de Medio Ambiente, Jaime Matas. En julio de 2002, ratificaron la Declaración los ministros de medio ambiente de los 13 países candidatos¹⁰.

3.1. Procedimientos de incumplimiento

Desde 1994, la Comisión ha recibido numerosas quejas en relación con la Directiva sobre hábitats, que representan un porcentaje considerable de todas las quejas relacionadas con toda la legislación medioambiental de la Unión Europea. La

⁸ ‘Gestión de espacios Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats’.

⁹ ‘*Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites, methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and 6 (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*’.

¹⁰ Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía.

Comisión ha incoado procedimientos legales contra Estados miembros que incumplían sistemáticamente la Directiva.

De resultas de esos procedimientos legales, el Tribunal Europeo de Justicia resolvió en tres asuntos en contra de Estados miembros que no habían incorporado las disposiciones de la Directiva en el plazo establecido¹¹. Ha habido, además, tres fallos sobre la no presentación de listas completas de lugares de importancia comunitaria propuestos ni de la información asociada que exige la Directiva¹². En 2002 se pronunció un primer fallo en relación con la protección de especies con arreglo al artículo 12¹³. Están abiertos otros procedimientos de infracción contra varios Estados miembros por no proteger espacios propuestos.

3.2. Financiación con cargo a LIFE-Naturaleza

Desde 1992, el instrumento LIFE-Naturaleza de la Unión Europea¹⁴ ha aportado un volumen considerable de cofinanciación en apoyo de la Directiva sobre hábitats. Los proyectos financiados han contribuido a la confección de inventarios científicos, la preparación de acciones *in situ*, la adquisición o el arrendamiento de terrenos, la restauración o mejora de espacios y la realización de iniciativas de sensibilización pública. Se ha prestado asistencia, asimismo, al desarrollo de proyectos con la participación de socios en varios Estados miembros dirigidos a favorecer el intercambio de experiencias o a proyectos sobre seguimiento, evaluación y difusión de resultados.

Cuadro 3.2 Ejemplos de proyectos de LIFE-Naturaleza

El objetivo del proyecto francés “**Flora de Córcega**”¹⁵ (1994 -1997) era sentar unas bases sólidas para la conservación futura de las especies vegetales de la isla. La flora de Córcega es muy rica, e incluye 12 hábitats prioritarios y 15 especies de plantas (5 de las cuales son prioritarias) reguladas por la Directiva sobre hábitats. Se elaboró un plan de gestión de la conservación respecto a cada una de ellos y, además, un plan global para la isla. El inventario se refería a toda Córcega e incluía espacios poco conocidos hasta ese momento o aún sin descubrir en el interior de la isla, como algunos hábitats forestales. Asimismo se realizaron cálculos sobre la superficie ocupada por todos los espacios Natura 2000. De resultas de todo ello se obtuvo una serie completa de datos sobre la flora de la isla, que constituyen la base para la gestión de su conservación a largo plazo. El proyecto formaba parte de un plan de conservación más amplio de la flora de Córcega cofinanciado también por el Estado y

¹¹ En relación con su incorporación general (Grecia C-329/96) y (Alemania C-83/97), y respecto a la incorporación de los apartados 3 y 4 de su artículo 6 (Francia C-256/98).

¹² Irlanda C-67/99, Alemania C-71/99 y Francia C-220/99.

¹³ Asunto 103/00 (Grecia) relativo a las letras b) y d) del apartado 1 del artículo 12.

¹⁴ Reglamento (CEE) n° 1973/92 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, seguido por el Reglamento (CE) n° 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) DO L192 de 28.07.2000, p.1.

¹⁵ « *Conservation des habitats naturels et des espèces végétales d'intérêt communautaire de la Corse* », referencia B4-3200/94/752.

la región.

El proyecto británico “**Medidas de conservación del avetoro común**”¹⁶ (1996 – 2000) llevó a cabo parte del plan de acción para esa especie en el Reino Unido con objeto de recuperar una población que se encontraba en un nivel críticamente bajo. Gracias a la creación, restauración y mejora de hábitats de cañaverales se logró aumentar la capacidad de carga hasta 25 avetoros, lo que equivale a la mitad de la meta prevista en el plan de acción sobre esa especie para 2010. Habida cuenta del tiempo necesario para la colonización de nuevos hábitats, será preciso esperar unos 10 años para que puedan observarse todos los efectos del proyecto. La mayoría de los espacios se encontraban en el este de Inglaterra y los trabajos se realizaron en asociación con institutos de gestión de humedales.

La experiencia adquirida con el proyecto se compartió con socios europeos y se crearon programas de seguimiento del avetoro común. Van a elaborarse orientaciones sobre la gestión de cañaverales europeos.

Debido a problemas surgidos para la adquisición de terrenos, tuvo que reducirse el objetivo respecto a la creación de cañaverales. El plan de acción siguió desarrollándose en un nuevo proyecto iniciado en 2002. Se han seleccionado más espacios para proceder a su restauración y se ha previsto la compra de otros terrenos si no pudieran adquirirse los que ya están propuestos.

Entre 1994 y 2000, se concedieron ayudas a 418 proyectos, con un presupuesto total de, aproximadamente, 279 millones de euros. Para 2000-2004, tercer período de LIFE, se han destinado otros 300,8 millones de euros para cofinanciar proyectos de conservación de la naturaleza.

Las autoridades regionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) desempeñan un papel importante en la aplicación de la Directiva sobre hábitats por su experiencia y dimensión local. Por esa razón, han recibido un porcentaje considerable de los fondos de LIFE-Naturaleza; las asociaciones entre autoridades locales, ONG y partes interesadas, por otra parte, gozan cada vez de más popularidad.

3.3. Financiación de Natura 2000

El artículo 8 de la Directiva sobre hábitats se redactó en reconocimiento de la ‘carga financiera excesiva’ que la red Natura 2000 podría suponer para los Estados miembros, sobre todo aquellos que presentan una abundante biodiversidad. Por esa razón, ese artículo prevé la cofinanciación comunitaria de las medidas necesarias para el funcionamiento y la gestión corriente de los elementos prioritarios de Natura 2000.

En diciembre de 2001, la Comisión constituyó un Grupo de trabajo sobre el artículo 8 (cofinanciación) y le confió la misión de evaluar de manera más exhaustiva las implicaciones jurídicas del artículo 8 y los costes económicos de Natura 2000. El Grupo realizó un análisis pormenorizado de los gastos actuales y futuros de los

¹⁶ « Urgent actions for *Botaurus stellaris* (bittern) in the UK », referencia B4-3200/96/551.

Estados miembros en relación con Natura 2000. La estimación se basó en estudios de investigación y en previsiones de gastos directos proporcionadas por los Estados miembros. Pudo obtenerse así una serie de cifras medias respecto al coste de la gestión de Natura 2000 en la Unión Europea situadas en la gama comprendida entre 3.400 millones de euros y 5.700 millones de euros por año entre 2003 y 2013. Las estimaciones sobre los costes y las recomendaciones sobre las fuentes de cofinanciación en el futuro se utilizarán en la preparación de una comunicación de la Comisión sobre cofinanciación prevista para 2003.

3.4. Preparación ante la ampliación

Gran parte de la labor de la Comisión se ha centrado en los Estados miembros actuales de la Unión, pero se está prestando cada vez más atención también a los preparativos para la ampliación de 2004, cuando países de Europa central, oriental y meridional se adhieran a la Unión Europea. Esos países van a aportar una contribución considerable a la biodiversidad de la Unión, harán aumentar su superficie en un 58%, y se incorporarán nuevos espacios, bosques y parques aún vírgenes.

La actividad preadhesión más importante ha sido la modificación de los anexos de la Directiva para añadir aproximadamente 173 especies y 20 tipos de hábitats de los diez países. Estos participan ahora como observadores en reuniones oficiales, por ejemplo del Comité de Hábitats. Cinco de esos países (seis a partir de 2002-2003) de Europa central y oriental participan también en LIFE con arreglo a los Acuerdos de Asociación.

4. VISIÓN DE CONJUNTO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA EN LOS ESTADOS MIEMBROS

4.1. Establecimiento de la red Natura 2000

Durante los diez años siguientes a la adopción de la Directiva, los Estados miembros se han venido centrando en su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales y en el establecimiento de la red Natura 2000. Se ha avanzado mucho respecto a la selección de lugares de importancia comunitaria propuestos con arreglo a la Directiva, sobre todo desde 1999. No obstante, hay un retraso de varios años respecto al calendario previsto y es preciso completar el proceso de selección y declaración de espacios y velar por que estos disfruten de una gestión y protección adecuadas para garantizar un estado de conservación favorable.

4.1.1. Lugares de importancia comunitaria propuestos (pLIC)

Según la Directiva, los Estados miembros debían haber presentado las listas de lugares de importancia comunitaria propuestos antes de junio de 1995. Las listas debían acompañarse de información sobre cada espacio, incluidos un mapa del lugar, su denominación, su ubicación, su extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios que se especifican en el Anexo III. La información debía proporcionarse de acuerdo con un formulario elaborado por la Comisión (el formulario normalizado de datos Natura 2000) tras la aprobación del Comité de Hábitats.

Hasta finales de 2000, período cubierto por los informes del artículo 17, todos los Estados miembros habían presentado a la Comisión únicamente listas parciales de pLIC. Con esas primeras listas, la Comisión abrió en 1996 un proceso de ‘moderación’ sobre la base de los debates mantenidos en una serie de seminarios sobre las seis regiones biogeográficas (alpina, atlántica, boreal, macaronésica, mediterránea y continental). En esos seminarios se estudiaron las listas consultando con representantes de los Estados miembros y científicos independientes, ONG y, desde 2001, propietarios de terrenos.





















Los avances registrados en relación con la región macaronésica condujeron a la adopción, en diciembre de 2001, de la lista de LIC correspondientes a esa región¹⁷. La Decisión correspondiente incluye una reserva científica en relación con la distribución del hábitat natural denominado ‘arrecifes’. Esa reserva implica que la lista puede modificarse en función de la evolución del saber científico. El proceso de aprobación de listas de LIC en otras regiones sigue su curso y se prevé que termine en 2004.

A pesar de los graves retrasos registrados, la superficie de los lugares propuestos o ya incluidos en la red ocupa más del 14% del territorio de la Unión. En el cuadro que figura a continuación (Cuadro 4.1) se ilustra la situación global a finales de 2000 en relación con los espacios propuestos con arreglo a la Directiva sobre hábitats, así como la evolución hasta mayo de 2002. Del cuadro se desprende que las listas de Bélgica, Francia y Alemania son aún notablemente insuficientes, a pesar de que en 2002, tanto esos países como Suecia y el Reino Unido habían avanzado bastante.

¹⁷

Decisión 2002/11/CE.

Cuadro 4.1 Situación global respecto a los lugares propuestos

<i>Estado miembro</i>	<i>Número de lugares de importancia comunitaria propuestos</i>		<i>Superficie de lugares propuestos(km²)</i>		<i>% del territorio nacional</i>		<i>Evaluación de las listas nacionales</i>	
	Diciembre de 2000	Marzo de 2003	Diciembre de 2000	Marzo de 2003	Diciembre de 2000	Marzo de 2003	Diciembre de 2000	Marzo de 2003
Austria	127	160	9.144	8.896	10,9	10,6		
Bélgica	209	270	1.105	3.178	3,6	10,4		
Dinamarca	194	194	10.259	10.259	23,8	23,8		
Finlandia	1.381	1.671	47.154	60.090	13,9	17,8		
Francia	1.029	1.174	31.440	40.632	5,7	7,4		
Alemania	2.196	3.535	20.434	32.143	5,8	9,0		
Grecia	234	236	26.522	27.641	20,1	20,9		
Irlanda	317	364	6.140	9.953	8,7	14,2		
Italia	2.507	2.369	49.364	41.266	16,4	13,7		
Luxemburgo	38	38	352	352	13,6	13,6		

Países Bajos	76	76	7.078	7.330	17,0	17,7	✎	✎
Portugal	94	94	16.502	16.500	17,9	17,9	✎	✎
España	937	1.276	90.129	118.496	17,9	23,5	✎	✎
Suecia	2.454	3.420	50.908	57.476	12,4	12,8	✎	✎
Reino Unido	386	576	17.941	24.064	7,4	9,9	✎	✎
EUR15	10.250	15.453	360.681	458.276	--	14,4		
✎ notablemente insuficiente ✎ lista abundante pero aún incompleta ✎ completa								
Información basada en el Barómetro Natura; DG Medio Ambiente http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm								

Bibliografía o inventarios científicos: experiencias y dificultades

Los Estados miembros debían confeccionar las listas de pLIC sobre la base de ‘información científica pertinente’. Varios de ellos (por ejemplo Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido) realizaron sus inventarios y la selección de espacios posterior a partir de información incluida en bases de datos existentes, como las listas rojas o los programas nacionales de protección. Otros (Grecia, Italia, Irlanda, España y Portugal) realizaron inventarios con financiación comunitaria, evaluaciones y proyectos de cartografiado como ayuda para identificar y proponer espacios.

En la mayoría de los Estados miembros, si no en todos, la insuficiencia de datos sobre hábitats y especies ha obstaculizado el proceso de selección de espacios, sobre todo en el caso de aquellos que aún no habían sido declarados con arreglo a otros sistemas. Varias de las listas nacionales reflejan fundamentalmente la distribución de espacios declarados ya existentes (las de Austria, Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido, por ejemplo). En otros casos, sin embargo, se propuso con posterioridad un número considerable de nuevos parajes y de zonas tampón y de transición con objeto de aumentar la coherencia y conexión entre espacios.

La información contenida en inventarios y demás bibliografía científica se desarrolló en común recurriendo a la experiencia de las autoridades competentes (conservación de la naturaleza, agricultura, silvicultura y pesca), instituciones científicas y centros de investigación, y organizaciones de conservación de la naturaleza. En Finlandia, por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente encargó la confección de la lista nacional a un grupo compuesto por representantes de diferentes departamentos de la administración y de organizaciones y centros de investigación.

Consulta pública y reacciones

En algunos Estados miembros, tras la preparación del proyecto de las listas nacionales de pLIC se abrió un proceso de consulta pública (por ejemplo en Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Portugal, el Reino Unido y en algunas regiones de España). En algunos países en que no se celebró un proceso de consulta pública a gran escala, se organizaron encuentros más focalizados con interesados para facilitar el debate local (por ejemplo en la región Valona de Bélgica, en Grecia y en Suecia).

Las listas propuestas de espacios se toparon con frecuencia con la oposición ciudadana y administrativa, como en el caso de Austria, Dinamarca, Alemania, Irlanda, los Países Bajos y España. Las autoridades de los Países Bajos y de varias regiones de España explican que esos obstáculos se debieron entre otras cosas a la poca claridad en cuanto a las implicaciones jurídicas o a la futura financiación de los espacios Natura 2000. Para hacer frente a esas dificultades, los Estados miembros actuaron de varias formas, por ejemplo tomando medidas de sensibilización.

El grado en que se tuvieron en cuenta las inquietudes locales en las listas eventuales de pLIC suscitó cierta polémica, en particular a la luz de sucesivas sentencias del Tribunal Europeo de Justicia, por ejemplo en el citado asunto C-371/98, *First Corporate Shipping Ltd.* En Suecia, las autoridades locales debían obtener la autorización de los propietarios de terrenos antes de presentar las propuestas de espacios. Esa obligación se modificó posteriormente (1999) de manera que las autoridades sólo deben ya recabar la opinión de los propietarios.

4.1.2. Medidas de conservación

Medidas de gestión (objetivos, planes de gestión, etc.)

El apartado 1 del artículo 6 de la Directiva dice que los Estados miembros ‘fijarán las medidas de conservación necesarias’ que respondan a las exigencias ecológicas de los hábitats o especies que motivaron la declaración del espacio. Eso puede implicar el establecimiento de planes de gestión adecuados.

El apartado 1 del artículo 6 se aplica únicamente a las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y, por tanto, sólo una vez concluido el proceso de declaración. No obstante, todos los Estados miembros han empezado ya, de una manera o de otra, a aplicar medidas de gestión en algunos pLIC.

Por regla general, el desarrollo de planes de gestión de pLIC seguía estando en una fase preliminar en todos los Estados miembros a finales del período de referencia (diciembre de 2000). Aunque los espacios que disfrutaban de protección con arreglo a otros regímenes (por ejemplo, la figura de Parques Nacionales) solían contar ya con planes o medidas oficiales de gestión, no ocurría lo mismo en relativamente muchos pLIC fuera de las zonas protegidas existentes. En algunos Estados miembros y en algunas regiones (por ejemplo, España), los pLIC de esta categoría ocupan una superficie muy vasta del territorio.

Se observan grandes progresos respecto al desarrollo de planes de gestión en dos áreas. En el Reino Unido, se ha elaborado una serie de planes de gestión de espacios marinos sobre la base de un importante proyecto LIFE. De hecho, la elaboración de planes de gestión en general en el Reino Unido se encuentra muy avanzada y en muchos lugares, prácticamente concluida. En Francia se han registrado también avances, y se están desarrollando ‘documentos de objetivos’ (*documents d’objectifs* o DOCOB) en relación con 300 espacios. Los DOCOB no son documentos científicos, pero proporcionan orientaciones generales a las personas involucradas en los lugares.

El desarrollo de orientaciones y estructuras nacionales respecto a una gestión de pLIC más sistemática varía también considerablemente de un Estado miembro a otro. En España, por ejemplo, donde la tarea de selección de espacios ha resultado ser más compleja de lo previsto, los resultados son escasos, mientras que en Francia y el Reino Unido los progresos son muchos. En Francia, el Ministerio de Medio Ambiente ha publicado una circular en la que se exige a los Prefectos de departamento que empiecen a preparar DOCOB en el marco jurídico previsto por el Código de medio ambiente.

A falta de estructuras nacionales de gestión y de planes de gestión de espacios, las medidas de conservación vigentes consisten, con frecuencia, en una combinación de proyectos de restauración, acuerdos de usos del suelo, medidas agroambientales y de gestión sostenible de bosques, regímenes de gestión de recursos hídricos y disposiciones de gestión de visitantes, entre otras cosas.

Protección de espacios contra el deterioro

Los Estados miembros tienen que evitar el deterioro de los hábitats y las alteraciones que puedan tener un efecto apreciable sobre las especies. A pesar de los retrasos registrados a la hora de aprobar las listas de pLIC, varios de los espacios propuestos para su inclusión en Natura 2000 disfrutaban ya de alguna forma de protección a nivel nacional o regional. En Suecia y el Reino Unido, por ejemplo, aproximadamente el 70% de los pLIC coinciden parcial o

totalmente con espacios ya declarados protegidos. En los Países Bajos, el 95% de los espacios Natura 2000 está incluido en *Ecologische Hoofdstructuur* (EHS), que es la estructura ecológica principal. En Francia, deben adoptarse medidas preventivas en los espacios Natura 2000 que disfrutaban de otras figuras de protección o de planes de gestión (DOCOB).

Aunque este tipo de protección puede ser menos rigurosa que la prevista en el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva, brinda, sin embargo, un grado de protección contra el deterioro a corto plazo. Algunos Estados miembros y algunas regiones han tomado también medidas para proteger lugares propuestos que no se encuentran dentro de espacios protegidos existentes. En otras regiones, por el contrario, se considera que esos lugares sólo deben protegerse cuando la lista acordada de LIC se publique con carácter oficial en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Evaluación y autorización de nuevas actividades

Según los informes, la mayoría de los Estados miembros, si no todos, han establecido disposiciones que obligan a realizar algún tipo de evaluación de impacto ambiental o autorización para que puedan llevarse a cabo proyectos en el interior o en las proximidades de un espacio Natura 2000. En los informes de Francia, Alemania, Grecia, Portugal, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, por ejemplo, se indica que la evaluación de impacto se realiza cuando la naturaleza del proyecto lo justifica. No es posible, sin embargo, saber, a partir de los informes, hasta qué punto se aplican esas disposiciones en la práctica.

Impacto de las medidas en el estado de conservación de los hábitats y los hábitats de especies

La información que figura en los informes nacionales no permite conocer el impacto que las medidas han tenido en el estado de conservación de hábitats y hábitats de especies.

4.1.3. Cofinanciación con arreglo a la Directiva

Estimación de los costes de Natura 2000

Durante el período de referencia (1994 a 2000), pocas fueron las iniciativas adoptadas a nivel nacional para calcular los costes de Natura 2000. Según algunos Estados miembros, no resulta adecuado realizar esa labor antes de que se conozca la extensión de la red y cuando no existen planes ni objetivos claros de gestión (es decir, una definición de estado de conservación favorable). Así y todo, en Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Portugal, los Países Bajos y el Reino Unido se han elaborado algunos estudios y estimaciones *ad hoc* o preliminares.

Fuentes de financiación a nivel nacional y de la Unión Europea

Las fuentes nacionales de financiación tienden a proceder del presupuesto estatal o federal, y según las estimaciones, su importe varía notablemente de un Estado miembro a otro. La región Valona, por ejemplo, asignó en 2001 casi 10 millones de euros a Natura 2000. Frente a eso, el presupuesto asignado a tal fin en las Comunidades Autónomas españolas de Aragón y Extremadura, mucho más vastas y diversas, asciende a menos de 600.000 euros al año. Entre 1994 y 2000, Grecia concedió aproximadamente 17,4 millones de euros a proyectos y actividades relacionadas con la Directiva sobre hábitats.

Se ha recurrido a varias fuentes de financiación de la Unión Europea a favor de Natura 2000, y los fondos que más frecuentemente se mencionan en los informes de los Estados miembros son LIFE-Naturaleza, los Fondos Estructurales - el Fondo Europeo de Orientación y de

Garantía Agrícola (Sección Orientación) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, incluidos fondos distribuidos a través de Iniciativas Comunitarias (INTERREG y LEADER). También se utiliza la Sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola.

Cabe señalar que la reciente reforma de la Política Agrícola Común ha reforzado considerablemente el papel del FEOGA en la financiación de Natura 2000, al focalizar específicamente el artículo 16 a favor del funcionamiento de la red, al aumentar el límite y el porcentaje máximo de cofinanciación de medidas agroambientales y al mencionar explícitamente el principio de condicionalidad de sus fondos al cumplimiento de las Directivas sobre aves y sobre hábitats.

4.1.4. Vigilancia

Según el artículo 11 de la Directiva sobre hábitats, los Estados miembros deben encargarse de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats naturales, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias. En virtud del artículo 12, deben, además, instaurar un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en la letra a) del Anexo IV. Los Estados miembros y la Comisión deben fomentar la investigación y los trabajos científicos necesarios para tal fin. La Directiva sobre hábitats obliga, específicamente, a incluir los resultados de la labor de vigilancia en los informes nacionales preparados con arreglo a su artículo 17.

La mayoría de los Estados miembros hacen hincapié en los sistemas de vigilancia y, en ocasiones, en sus resultados, pero sólo en relación con algunas especies concretas y no con la serie completa de hábitats y especies regulados por la Directiva. Sólo Dinamarca ha proporcionado resultados generales sobre la base de datos históricos y recientes de distintas fuentes. Se coteja información procedente de lugares conocidos donde están presentes especies y hábitats de interés comunitario para situar un espacio en una categoría de 'estado de conservación', y después se agregan para obtener una categorización nacional global. En relación con los 13 hábitats prioritarios que se encuentran en Dinamarca, los resultados muestran que el estado de conservación es favorable en 2 casos, desfavorable en 3, incierto en 6 y desconocido en 2.

En otros países o regiones, Austria y Portugal, por ejemplo, la labor de vigilancia se considera una actividad específica de cada lugar y no se controla el estado de conservación de hábitats y especies en toda su área de distribución ni en relación con metas establecidas. Además, la vigilancia se centra, en algunos casos, en espacios protegidos preexistentes antes que realizarla o adaptarla para Natura 2000. Es cierto que algunos Estados miembros han comunicado que se están elaborando sistemas de vigilancia más globales (por ejemplo Finlandia, Irlanda y Suecia), tras una serie de trabajos piloto o dirigidos a determinar su alcance (en el caso de Alemania o los Países Bajos). Con frecuencia, no está claro que esos sistemas de vigilancia vayan a evaluar los avances registrados en relación con metas predeterminadas correspondientes a un estado de conservación favorable.

Hay, pues, muy poca información por parte de los Estados miembros que permita evaluar los progresos en la consecución de los objetivos de la Directiva.

Según la Agencia Europea de Medio Ambiente¹⁸, siguen estando amenazados importantes ecosistemas forestales, humedales, hábitats agrícolas de gran variedad de especies, varias zonas secas y áridas y algunos espacios marinos. Las zonas húmedas llevan décadas perdiendo superficie y calidad, pero sigue siendo difícil establecer datos cuantitativos. Resulta aún más difícil determinar tendencias en relación con los pastos seminaturales, aunque las que se observan respecto a la estructura y gestión de las explotaciones agrarias y a las especies de granja dejan pocas dudas: en las últimas décadas se están perdiendo en Europa muchos hábitats agrarios con gran variedad de especies. Por lo que se refiere a las especies, el informe de la AEMA indica que hay estudios que demuestran el acusado declive de algunas especies, antes muy extendidas y que ahora tienen poblaciones muy inestables y un área de distribución reducida.

4.2. Protección de especies

4.2.1. Establecimiento de sistemas de protección rigurosa

Los informes de los Estados miembros se remiten normalmente a la legislación nacional y regional por lo que se refiere a la protección rigurosa de especies de fauna y flora. El ordenamiento jurídico de la mayoría de los países se basa en una combinación de leyes de conservación de la naturaleza y de disposiciones nacionales y regionales para regular la caza y la pesca.

Austria, Alemania, Finlandia y Suecia han promulgado reglamentaciones especiales respecto a especies cinegéticas y piscícolas. En algunos casos, existen también regímenes específicos para reglamentar la protección de grandes mamíferos o grupos especiales de especies. En Finlandia, por ejemplo, se ha aprobado una ley para proteger a todas las ballenas en su territorio.

En todos los informes nacionales se menciona el empleo de planes de acción a favor de la biodiversidad, planes de acción para especies u otras medidas de conservación de especies concretas. La mayoría de los Estados miembros (Austria, Bélgica, Alemania, Grecia, Italia, los Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido) comunican que aplican planes de acción para especies o planes especiales de gestión para garantizar unos sistemas de protección rigurosa que, en ocasiones, superan los requisitos de la Directiva. En Grecia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, se han desarrollado iniciativas a nivel nacional, mientras que en Austria, Bélgica y Alemania los planes se elaboran con una perspectiva regional reflejando así el hecho de que la responsabilidad respecto a la conservación de la naturaleza es competencia de las regiones. España cuenta con planes de acción regionales enmarcados en estrategias nacionales para algunas especies clave.

Son pocos los informes nacionales en los que se especifica el tipo de medidas adoptadas para crear un sistema global de protección rigurosa (que no sea el legislativo) o para prohibir el deterioro de las zonas de reproducción.

Control de las capturas o sacrificios accidentales

En virtud del apartado 4 del artículo 12 de la Directiva, ‘los Estados miembros establecerán un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en la letra a) del Anexo IV’. Están obligados, además, a, sobre la base de los

¹⁸ Capítulo sobre biodiversidad del informe “*Europe’s environment: the third assessment*”, AEMA, Copenhague.

resultados de ese control, prevenir cualquier ‘repercusión negativa’ de esas capturas o sacrificios accidentales.

En general, los informes nacionales proporcionan poca información sobre tales sistemas de control. En el caso de Austria, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Suecia y el Reino Unido, se hace referencia a las disposiciones aplicables con arreglo al ordenamiento jurídico nacional, pero no se describe el tipo de sistema de control aplicado ni los resultados obtenidos. En los Estados miembros donde se han establecido sistemas de control, estos están limitados frecuentemente a regiones concretas (caso de Austria, Portugal y Grecia) o a inspecciones esporádicas del impacto de, por ejemplo, la pesca, los tendidos eléctricos y el tráfico sobre la fauna silvestre (por ejemplo en los Países Bajos y Alemania). En Grecia sólo se vigilan algunas especies marinas.

Los sistemas de control existentes no suelen aplicarse a todas las especies respecto a las cuales se establecieron. Con frecuencia se insiste en el control de las capturas y sacrificios accidentales de especies cuando tal control se considera viable o pertinente. En relación con algunas de las especies enumeradas en la letra a) del Anexo IV de la Directiva, se considera que el riesgo de capturas o sacrificios accidentales es desdeñable (como en el caso de *Anaocypris hispanica* en Portugal), o que resulta demasiado difícil controlar sistemáticamente sus repercusiones. Italia indica en su informe que no hay ningún sistema nacional que permita controlar todas las especies en todo su territorio.

Los informes no suelen mencionar las medidas de gestión adoptadas como consecuencia de los resultados del control. Una de las medidas que se están introduciendo se refiere a las capturas o sacrificios accidentales de marsopas (*Phocoena phocoena*) en el Mar Báltico. Sobre la base de investigaciones científicas, las autoridades danesas han elaborado un plan de acción para reducir tales sacrificios, plan que obliga, en particular, a instalar emisores de ultrasonidos en las redes de pesca que plantean problemas para alejar de ellas a las marsopas. El informe de los Países Bajos indica también que se está investigando en relación con las capturas accesorias resultantes de las actividades pesqueras y las medidas de control de la rata almizclera.

4.2.2. *Recogida en la naturaleza y excepciones*

Si los resultados de la vigilancia prevista en el artículo 11 indican que es necesario, los Estados miembros deben velar por que la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora que figuran en el Anexo V, así como su explotación, sean compatibles con su mantenimiento en un estado de conservación favorable. Además de proseguir la vigilancia con arreglo al artículo 11, la recogida en la naturaleza puede regularse con medidas de restricción de acceso a determinadas propiedades, normas sobre caza o pesca, etc.

Varios Estados miembros restringen la caza u otras formas de captura de especímenes a través de la concesión de licencias (Austria y Alemania, por ejemplo). En los informes no figura información sobre los resultados de la vigilancia de las especies pertinentes del Anexo V ni sobre el impacto de las recogidas autorizadas sobre el mantenimiento de un estado de conservación favorable. Una excepción a este respecto lo constituye el informe de Portugal, en el que se pone de manifiesto la extendida reducción de poblaciones de especies de peces de resultas de la aplicación de medidas de conservación inadecuadas, de la falta de supervisión y de la degradación de hábitats.

En virtud del artículo 15, los Estados miembros deben prohibir todos los medios no selectivos de captura y sacrificio que se mencionan en la letra a) del Anexo IV y en la letra a) del Anexo V. Aunque según la mayoría de los informes de los Estados miembros, si no todos, se ha promulgado la legislación pertinente, el cumplimiento global del artículo 15 puede mejorar. Grecia autoriza excepciones a las restricciones en relación con los medios prohibidos de captura (que figuran en el Anexo VI de la Directiva) y permite el uso de trampas Aldrich para poner emisores en osos y de redes para murciélagos con fines de investigación. Portugal, por su parte, autoriza emplear jaulas-trampa para reducir la densidad de predadores en algunas zonas de caza. El informe portugués indica que, a pesar de las reglamentaciones vigentes, se ha informado del uso de medios no selectivos de captura de peces en varios pLIC. Según los informes, la persecución de los infractores es poco estricta.

En virtud del artículo 16, los Estados miembros ‘pueden establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15

- siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y
- siempre que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de especies en su área de distribución natural.

La mayor parte de las excepciones de que se ha informado obedecían a fines científicos y educativos, aunque otras respondían a otras razones, por ejemplo la realización de proyectos inmobiliarios (Alemania y los Países Bajos), la reducción de la densidad de predadores en zonas de caza (Portugal), la prevención de daños al ganado o a los cultivos (Finlandia, Francia, Portugal, los Países Bajos y Suecia) y por motivos de salud y seguridad (Finlandia). Los informes nacionales, sin embargo, contienen poca información sobre el tipo de medidas adoptadas para garantizar su compatibilidad. Como en el caso de la recogida en la naturaleza, no es posible determinar en general, a partir de los informes presentados, si esas excepciones son o no compatibles con el mantenimiento de un estado de conservación favorable.

4.3. Otras cuestiones generales

4.3.1. Investigación

Los proyectos de investigación en los Estados miembros tienden a centrarse en especies y tipos de hábitats concretos, y se coordinan y realizan a nivel regional y local. Todos los Estados miembros han emprendido actividades de investigación a esos niveles.

Cabe citar algunos ejemplos de iniciativas nacionales de investigación con un planteamiento más genérico respecto a la conservación de hábitats y especies. El Instituto de medio ambiente de Finlandia, por ejemplo, llevó a cabo un proyecto nacional (SAVA, 1997-2002) sobre biodiversidad y protección de especies en un entorno forestal cambiante. En el Reino Unido, el programa de acción de conservación de especies de *Scottish Natural Heritage* aplica un planteamiento coordinado y considera desde un punto de vista global la mejor manera de mantener y restaurar poblaciones viables de las especies silvestres más amenazadas de Escocia. Suecia, por su parte, prepara un nuevo programa de investigación (inicio en 2001) en el que se combinan tres ámbitos principales de estudio: i) pautas y procesos de la biodiversidad marina, ii) investigación para crear una cadena de conservación y iii) especies foráneas en medios acuáticos.

4.3.2. Reintroducción e introducción

Una gran mayoría de Estados miembros (las excepciones son Bélgica, Luxemburgo, Austria y Grecia) cuentan con proyectos nacionales relacionados con la reintroducción de especies del Anexo IV. Las especies reintroducidas han sido principalmente mamíferos (*Castor fiber* (Dinamarca, Alemania, Francia y los Países Bajos), *Cervus elaphus corsicanus* (Francia), *Cricetus cricetus* (Francia y los Países Bajos), *Lutra lutra* (Francia y Suecia), *Lynx lynx* (Alemania), *Mustela lutreola* (Alemania), *Ursus arctos* (Francia)), mariposas (*Maculinea arion* (Reino Unido), *Parnassius mnemosyne* (Finlandia)) o plantas (*Cypripedium calceolus* (Reino Unido), *Agrimonia pilosa*, *Puccinellia phryganodes* (Grecia) y *Arctophila fulva* (SF)). Se está intentando, además, reintroducir *Podarcis muralis* (los Países Bajos), *Bombina bombina* (Suecia), *Bombina variegata* (los Países Bajos), *Emys orbicularis* (Alemania y Francia) e *Hyla arborea* (Alemania) en la naturaleza. Irlanda ha reintroducido *Bufo calamita* y Francia, *Acipenser sturio*. Finlandia y el Reino Unido insisten en la dificultad de los programas de reintroducción y en la gran cantidad de recursos necesarios.

Los informes de Portugal y Bélgica mencionan la introducción intencional de especies foráneas en la naturaleza. Bélgica hace hincapié en una serie de especies introducidas (*Rana ridibunda*, *Rana perezi*, *Rana catesbeiana* o *Alopochen aegyptiacus*, por ejemplo) que han hecho aumentar la presión sobre poblaciones de especies autóctonas. También se menciona la reintroducción ilícita del castor (*Castor fiber*) en la región Valona. La región de Flandes elaboró un plan de acción especial sobre especies exóticas para tratar la cuestión. En Grecia se prevé que la introducción de *Rana catesbeiana* en Chania, Creta, va a tener un impacto negativo sobre el equilibrio ecológico de la zona. *Helix aspersa* se ha introducido también con fines comerciales, y es probable que su información genética sea diferente a la de la población local. Ha habido también casos significativos de introducción de especies de peces. Francia está desarrollando su política en este campo, entre otras cosas con un programa de investigación de 2,3 millones de euros.

Italia destaca, asimismo, el problema de las especies foráneas de agua dulce, varias introducidas en el pasado. Es extremadamente difícil aplicar medidas preventivas o de recuperación que sean eficaces y, por esa razón, se está realizando un estudio que contribuya a desarrollar orientaciones de control y gestión.

4.3.3. Educación e información

Las campañas de sensibilización y publicidad en relación con la Directiva sobre hábitats y Natura 2000 han estado centradas, con frecuencia, en Natura 2000 como un todo, así como en especies o espacios concretos. Se ha recurrido a distintos medios de comunicación, por ejemplo prensa, radio y televisión, o instalaciones educativas como museos, centros de campo, jardines botánicos y zoológicos, así como talleres de formación oficial y actos organizados por diversas partes interesadas para hacer conocer Natura 2000 al público. En Dinamarca se ha incorporado en algunos programas de enseñanza superior información sobre la importancia de Natura 2000 y su funcionamiento. Varios Estados miembros han recurrido cada vez con más frecuencia a Internet para ofrecer información sobre el proceso Natura 2000.

Varias iniciativas se han dirigido al público en general, aunque suele hacerse hincapié también en la importancia de las ONG como ‘hilo conductor’. Las actividades de formación y sensibilización se han destinado también al personal de las administraciones competentes a nivel nacional y regional.

4.3.4. *Planificación para fomentar la gestión de elementos de paisaje*

Según el artículo 10, los Estados miembros, ‘en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo y, especialmente, para mejorar la coherencia ecológica de la red Natura 2000’, deben esforzarse por fomentar la gestión de elementos del paisaje, en particular los que por su papel de puntos de enlace o por su estructura lineal pueden servir de corredores ecológicos.

En los informes de algunos Estados miembros se indican los progresos realizados en relación con el establecimiento de corredores ecológicos entre espacios protegidos. La región de Bruselas (Bélgica) ha llevado a cabo una iniciativa a favor de una coherencia mayor de las redes ecológicas y organizó un programa dirigido a unir las redes ‘verdes y azules’ de la ciudad. El proyecto puso de manifiesto la importancia de crear conexiones entre zonas verdes urbanas y un vínculo entre los cursos de agua, los lagos y los corredores ecológicos de la ciudad. En España, varios gobiernos regionales tienen programas para crear corredores ecológicos entre espacios protegidos, pLIC incluidos. En algunos casos, esos programas se centran en elementos particulares (cañadas o bosques de ribera) que conectan espacios Natura 2000. La estructura ecológica principal de los Países Bajos EHS (*‘Ecologische Hoofdstructuur’*), con arreglo a la cual se está estableciendo Natura 2000 en ese país, va a garantizar también una mayor cohesión entre espacios dispersos, aunque se requiere asimismo más coherencia con los objetivos de la Directiva sobre hábitats. Grecia está a punto de completar un programa nacional con arreglo al cual se ha realizado un inventario de paisajes cuyos elementos pueden protegerse y conservarse. Esa lista va a promover la creación de una red de paisajes declarados que deberán protegerse en consecuencia.

4.3.5. *Recursos humanos*

Los Estados miembros han seguido planteamientos distintos para evaluar los recursos humanos disponibles en la administración para poner en práctica la Directiva. En el Reino Unido, los organismos que contribuyeron a la elaboración del informe nacional emplearon a aproximadamente 12.900 personas. En ellas se incluye personal que trabaja en toda una gama de administraciones competentes. El informe de Finlandia, por su parte, se centra en el personal que se ocupa más específicamente del funcionamiento de Natura 2000, que son 10 personas más 30 especialistas en protección de la naturaleza que trabajan en centros regionales de medio ambiente. A ello hay que sumar 60 personas del Instituto de investigación forestal y 300 personas más implicadas en la gestión de espacios dentro de los servicios de bosques y parques.

La existencia de agencias especializadas que apoyan la aplicación de la Directiva varía mucho entre Estados miembros. Frente al Reino Unido, que dispone de cuatro agencias gubernamentales, se encuentra Francia, que no cuenta con ninguna. En general, Natura 2000 y la aplicación de la Directiva sobre hábitats están dirigidas por el personal existente, es decir, recurriendo a los recursos actuales en el campo de la protección de la naturaleza en todas las esferas del gobierno. El tiempo que dedica este personal en España (sólo un pequeño número de personas en las administraciones central y regionales) se ha centrado en gran medida y por necesidad en el proceso de propuesta de espacios durante los últimos años, de manera que el tiempo que quedaba para desarrollar otros aspectos del funcionamiento de Natura 2000 ha sido muy poco. La situación en España es común a la mayoría de los demás Estados miembros.

5. CONCLUSIONES

La Directiva sobre hábitats, junto con la Directiva sobre aves (79/409/CEE), es un instrumento clave de la política de la Unión Europea a favor de la conservación de la biodiversidad, y una herramienta fundamental para que la Unión pueda cumplir objetivos más generales a ese respecto, por ejemplo el de detener la pérdida de biodiversidad para el año 2010.

El presente informe se ha elaborado a partir de los informes de los Estados miembros y de información sobre iniciativas de la Comisión, y se refiere al primer período correspondiente a la Directiva sobre hábitats, es decir el comprendido entre 1994 y 2000. Proporciona un panorama general de los progresos registrados en la consecución de los objetivos de esa Directiva y, en particular, en el establecimiento de la red Natura 2000. Debido a los retrasos surgidos entre el final del período de referencia y la recepción de todos los informes nacionales, el presente informe incluye, además, información sobre los avances realizados desde el año 2000 para dejar constancia de los grandes esfuerzos adicionales de algunos Estados miembros, sobre todo en relación con el proceso de selección de espacios Natura 2000.

Es evidente que, desde 1994, los Estados miembros han progresado mucho respecto a la aplicación de las obligaciones de la Directiva, sobre todo a nivel político y en el proceso de selección de espacios, aunque en este último aspecto no se han cumplido los plazos fijados en la Directiva. Los resultados en otros campos, sobre todo en relación con el establecimiento de los sistemas de vigilancia y control necesarios para apreciar el estado de conservación de hábitats y especies de interés comunitario, con la adopción de planes y objetivos de gestión y con la aplicación de medidas de conservación de especies, son muy decepcionantes.

5.1. Conservación de hábitats y especies

5.1.1. Selección de espacios

El proceso de selección de pLIC se desarrolló, en general, a un ritmo similar (lento) en la mayoría de los Estados miembros, con una o dos excepciones. En el caso de una región biogeográfica, por ejemplo, pasaron tres años entre el primer seminario y el segundo. Algunos Estados miembros y algunas regiones no presentaron más propuestas de espacios a lo largo de este período, a pesar de las muchas insuficiencias detectadas.

Desde finales del primer período de referencia (diciembre de 2000), los Estados miembros más retrasados han progresado bastante. Gracias a ello, la Comisión pudo celebrar los últimos seminarios biogeográficos, que permitirán la adopción de las listas pendientes en 2003 y 2004. No obstante, es evidente que el retraso es grande y que todas las listas nacionales de pLIC siguen siendo insuficientes.

En los informes nacionales se menciona una serie de problemas que han obstaculizado el proceso de selección.

- Los retrasos de algunas regiones han entorpecido el proceso global. Esos retrasos se debieron, con frecuencia, al debate nacional sobre la extensión de las declaraciones y a problemas durante el proceso de consulta sobre espacios concretos. No está claro en todos los casos que el proceso a nivel nacional haya cumplido los criterios científicos de la

Directiva, puesto que no en todos los países se han publicado los inventarios de espacios seleccionables.

- Hay una escasez generalizada de datos científicos y recursos adecuados para realizar la labor científica necesaria, y los anexos de la Directiva plantean problemas, por ejemplo en cuanto a la definición de algunos hábitats o la exclusión de algunos tipos de hábitats y algunas especies endémicas, especialmente por lo que respecta a la región mediterránea.
- No hay un proceso claro de selección de espacios. Aunque los criterios del Anexo III parecen evidentes, su aplicación en la práctica se desarrolló al mismo tiempo que se procedía a la selección de espacios.
- Se mencionan problemas particulares en relación con los espacios marinos y que se deben a la falta de datos, a cuestiones jurisdiccionales complejas y al solapamiento de responsabilidades entre administraciones distintas. Este problema está siendo estudiado por un grupo de trabajo creado por la Comisión con la participación de varios Estados miembros.

5.1.2. Protección de espacios

Por lo que se refiere a la protección de los espacios propuestos contra el deterioro o impactos negativos, los Estados miembros y las regiones se dividen en tres grupos:

- Estados miembros y regiones que introdujeron medidas jurídicas de protección total respecto a todos los espacios (el Reino Unido, Irlanda y Galicia) desde el momento de su notificación a la Comisión.
- Los que han adoptado algunas medidas administrativas para proteger todos los espacios propuestos (por ejemplo, la mayoría de las regiones de España).
- Los que protegen los lugares propuestos únicamente a través de los espacios protegidos existentes, y que aplazan la declaración de nuevos espacios hasta que se adopten oficialmente las listas comunitarias (por ejemplo, Abruzzo).

La necesidad de proteger espacios propuestos por los Estados miembros para formar parte de la red Natura 2000 ha provocado, en algunos casos, retrasos en proyectos de infraestructuras. En el presente informe no ha sido posible evaluar las implicaciones y justificaciones de tales retrasos, y se ha señalado la necesidad de analizar esta cuestión en informes futuros. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que cuando los promotores de proyectos dan pie al diálogo y a unas evaluaciones eficaces en las primeras fases de planificación del proyecto, los retrasos pueden reducirse notablemente.

5.1.3. Gestión de espacios

En cuanto a la gestión de espacios, también hay varios grupos de Estados miembros:

Los que incorporan los lugares propuestos en sus sistemas nacionales de espacios protegidos como parte del proceso de selección (el Reino Unido, por ejemplo), o que han establecido y están aplicando un sistema para la elaboración de planes de gestión (por ejemplo, Francia).

Los que esperan a que los lugares propuestos se declaren oficialmente LIC antes de tomar medidas al respecto (Portugal, Grecia, algunas regiones de España, por ejemplo). En estos casos, los espacios que ya han sido declarados protegidos a nivel nacional estarán incluidos en

la planificación de la gestión existente. En relación con otros espacios, que no están incluidos en los espacios ya protegidos, se ha avanzado poco en general, con algunas excepciones, como en España y Portugal.

5.1.4. Medidas de conservación de espacios

En los informes de todos los Estados miembros se mencionan muchas actividades en relación con las medidas de conservación de espacios, aunque en general no están motivadas por Natura 2000 sino que están relacionadas con espacios ya declarados protegidos o con especies amenazadas. También aquí hay algunas excepciones, pero por regla general la Directiva sobre hábitats no ha dado pie directamente a nuevas medidas de conservación en los espacios.

5.2. Protección de especies

La protección de especies con arreglo al artículo 12, que incluye una protección estricta de todos los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies de fauna del Anexo IV, es una obligación de la Directiva desde 1994.

No obstante, varios de los informes de los Estados miembros son muy vagos en cuanto a la aplicación práctica de esta obligación. Suele mencionarse el marco jurídico, pero en general no está claro si tal marco constituye un ‘sistema de protección rigurosa’ ni si el régimen de protección se aplica a todas las especies del Anexo IV. Debido a la forma en que se presenta la información, o simplemente por falta de información, no es posible saber hasta qué punto el sistema es eficaz. Por ejemplo, ningún Estado miembro aporta datos que demuestren si las excepciones en relación con el sistema de protección tienen o no efectos negativos para el mantenimiento de la especie de que se trate en un estado de conservación favorable. Esto es especialmente preocupante en el caso de las excepciones que afectan a grandes carnívoros europeos, que se encuentran entre las especies más amenazadas y vulnerables de la Unión.

En 2002 la Comisión creó un Grupo de trabajo del artículo 12, que se prevé va a ayudar a conocer mejor la política y las prácticas de los Estados miembros en relación con la protección de especies animales. Ello debería contribuir a mejorar la aplicación y, en última instancia, la eficacia de las disposiciones sobre protección de especies.

5.3. Recursos (humanos y económicos)

Debido a la falta de datos o, cuando los hay, a la falta de normas respecto a los planteamientos de los informes, la cuestión de los recursos destinados a la aplicación de la Directiva sobre hábitats no está totalmente clara. No obstante, parece haber grandes diferencias entre Estados miembros y regiones desde el punto de vista de los recursos comprometidos. Algunas regiones de gran biodiversidad están intentando aplicar la Directiva con muy pocos recursos, como indica el importe de los gastos en Aragón y Extremadura (capítulo 4).

Sería conveniente que, en el futuro, los informes elaborados con arreglo a la Directiva sobre hábitats insistieran más en la evaluación de la capacidad y los recursos humanos y técnicos utilizados para su aplicación.

5.4. Informes con arreglo a la Directiva

El presente informe tiene por objeto evaluar los progresos registrados en la aplicación de la Directiva sobre hábitats y, en particular, la contribución de Natura 2000 a la consecución de un estado de conservación favorable de los hábitats y especies enumerados en los Anexos I y II de la Directiva. A tal fin, según el artículo 17, los informes de los Estados miembros deben

incluir ‘información sobre las medidas de conservación a que se refiere el apartado 1 del artículo 6, así como la evaluación de las repercusiones de dichas medidas en el estado de conservación’ de esos hábitats y especies. Como se indica en el capítulo 4.1.2, el apartado 1 del artículo 6 se aplicará únicamente cuando se haya completado el proceso de declaración de ZEC. Los informes nacionales deben incluir, además, los principales resultados de las actividades de vigilancia a que se refiere el artículo 11 de la Directiva, y debe recopilarse información (o ponerla a disposición para que pueda recopilarse) de manera que pueda evaluarse el estado de conservación de todos los hábitats y especies de interés comunitario.

Resulta difícil, en la práctica, trazar un panorama global de los progresos realizados en la aplicación de la Directiva sobre hábitats, así como saber qué áreas y qué cuestiones requieren mayor atención, y ello por las razones que se exponen a continuación.

A pesar de las orientaciones para la elaboración de informes acordadas por el Comité de Hábitats, en varios informes la información se refiere a espacios y no permite hacerse una idea general pero completa de los progresos realizados en todo el territorio nacional. La cobertura de los informes varía también bastante, y algunos son mucho más completos que otros.

La información sobre las actividades de vigilancia a que se refiere el artículo 11 es especialmente limitada tanto por lo que se refiere a la exhaustividad de los datos suministrados en cada informe como al grado de comparación de la información entre informes. Este aspecto es especialmente negativo porque impide apreciar de forma global en qué medida se están cumpliendo los objetivos de la Directiva. Refleja el hecho de que todos los Estados miembros se han centrado, hasta ahora, en el proceso de selección de espacios, y no se solucionará hasta que establezcan los regímenes adecuados de vigilancia y control.

En general, los informes nacionales contienen pocos análisis críticos de las experiencias en relación con los éxitos o las dificultades. Se tiende, por ejemplo, a describir más la evolución del marco jurídico o administrativo que las experiencias reales, positivas y negativas, a la hora de aplicar las medidas de la Directiva sobre el terreno.

El requisito de que se elaboren 15 informes nacionales distintos, independientes unos de otros, dificulta la confección de un informe sobre los progresos realizados en la creación de una red ecológica *europaea* coherente de espacios. A ello se añade el hecho de que los informes sólo indican algunas de las actividades relacionadas con Natura 2000, es decir, no abordan las medidas de protección y conservación de los hábitats de aves. Podría ser razonable, en aras de la simplificación y mejora de los requisitos en materia de informes, fusionar los requisitos de ambos tipos de informes en el futuro y seguir buscando la información necesaria para realizar una evaluación más fundamental de los progresos realizados.

En conclusión, va a resultar difícil evaluar los avances en relación con la Directiva sobre hábitats y con el objetivo más amplio de detener la pérdida de biodiversidad para 2010 si no se dispone de un procedimiento relativo a los informes que vaya más allá de lo que existe en la actualidad. La primera serie de informes presentados con arreglo al artículo 17 no ha conseguido reproducir toda la dinámica de la aplicación. Es preciso, por tanto, estudiar vías para profundizar la evaluación en el futuro, por ejemplo mediante orientaciones más específicas, reforzando la aportación de la Agencia Europea de Medio Ambiente o introduciendo una revisión por pares o externa. El desarrollo de un planteamiento más complejo respecto a la notificación de la información pertinente va a ser vital en una Unión Europea ampliada a 25 Estados miembros.

La Comisión va a iniciar en breve un debate con los Estados miembros actuales y futuros, a la luz de la nueva Directiva sobre presentación de informes, para determinar la mejor manera de aumentar la utilidad de los informes nacionales presentados con arreglo a las Directivas sobre aves y sobre hábitats. Cuando se aprueben las listas de lugares de importancia comunitaria, la Comisión estudiará, además, con los Estados miembros vías para hacer más eficaz también la aplicación de la Directiva, reservándose siempre la posibilidad de realizar acciones jurídicas cuando resulte necesario.