

De la constitución a la gestión. Trayectoria administrativa de la Red Natura 2000

José Luis Rubio García

Jefe del Servicio de Red Natura 2000 - MAPAMA

En este año 2017 se cumplen 25 años desde que se aprobó la Directiva Hábitats, *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*. Así, la Red Natura 2000 llega a su 25 aniversario.

La constitución, puesta en marcha, planificación, desarrollo y gestión de la Red Natura 2000 en España, ha supuesto el hito de mayor alcance en la historia de la conservación de la naturaleza en nuestro país. Es cierto que anteriormente hubo iniciativas pioneras de gran relevancia y mérito, como la elaboración del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, la creación de los Parques Nacionales o el establecimiento de espacios naturales protegidos de forma generalizada a nivel autonómico. Sin embargo, las características, magnitud y significado de la Red Natura 2000 no tienen parangón, probablemente no sólo a nivel español y europeo, sino incluso a nivel mundial.

Un proyecto ambicioso, trascendente y de futuro, que ha supuesto una revolución en la Administración del medio natural –e incluso rural– y que, con seguridad, va a seguir estando de forma permanente en primera línea de su actuación.

Como parte clave de la política de medio ambiente de la Unión Europea, la Red Natura 2000

está extendida por todos los Estados miembros y se basa en unos mismos principios recogidos en la Directiva Hábitats. Se considera que es la mayor red coordinada de áreas naturales protegidas del mundo.

Poner en marcha una red de estas dimensiones y características ha requerido un extraordinario esfuerzo institucional y una enorme acción administrativa coordinada a todos los niveles que seguirá siendo preciso mantener de forma continuada a largo plazo.

Durante los dos últimos años, la Comisión Europea ha hecho una evaluación en profundidad de diversa normativa comunitaria, incluido las directivas de naturaleza (llamadas así a las Directivas Hábitats y Aves). Como resultado, se ha concluido que tales directivas se adecuan a su propósito, pero necesitan una mejor y más uniforme implementación.

LA DIRECTIVA HÁBITATS Y SU TRANSPOSICIÓN A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Como sucede con la mayoría de las iniciativas comunitarias, la Directiva Hábitats estuvo gestándose un largo tiempo hasta que vio la luz.



Finalmente se consiguió que fuese aprobada poco antes de la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro de 1992, lo que de alguna forma representaba ya el compromiso de la Unión Europea ante el Convenio de la Diversidad Biológica que allí fue firmado.

Justo durante ese prolongado periodo de conversaciones, España aprobó la primera ley moderna de conservación de la naturaleza, la *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*. En esa ley ya se integraron por adelantado algunos de los principios que se estaban debatiendo para la Directiva Hábitats. Sin embargo no fue posible incluir a Natura 2000, una red de áreas protegidas a nivel europeo que aún no había nacido. De esta forma, la ley española adoptó su propia clasificación de espacios naturales protegidos, que a su vez fue desarrollada por las Administraciones autonómicas.

Una vez aprobada la Directiva Hábitats, los Estados miembros dispusieron de dos años para la transposición a su derecho interno. Esos años fueron de una gran convulsión política en España, y finalmente se optó por des-

estimar hacer la transposición a través de una ley y se efectuó –ya superado el plazo de dos años–, por vía reglamentaria, a través del *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*. Fue entonces cuando la Red Natura 2000 apareció por vez primera en la legislación española.

En base a esa norma, se llevó a cabo la implantación de la Red Natura 2000 en España, incluida la elaboración de la primera Lista Nacional de Lugares. Posteriormente, en 2007, se aprobó la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, ley con carácter de legislación básica, que contenía igualmente las prescripciones de las Directiva Hábitats y Directiva Aves, *Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres*, que databa de antes del ingreso de España a las Comunidades Europeas.

Hay que decir que en la aprobación de la Directiva Hábitats se perdió una importante

La ganadería extensiva favorece la existencia de paisaje en mosaico donde se pueden encontrar diversos tipos de hábitats de interés comunitario. Los prados mesófilos (6520) en el fondo de valle –donde también puede haber zonas de turbera (grupo 7)–, dan paso a matorrales de transición y bosque de pino negro (9430) según se va acentuando la pendiente de la ladera. ZEC-ZEPA ES5130003 Alt Pallars (Lérida, Cataluña). Región biogeográfica alpina. Foto: J. L. Rubio.

oportunidad de integrar la Directiva Aves, unificándolas en una sola norma. La coexistencia de ambas directivas ha resultado ser un inconveniente a muchos niveles, y en particular, por el hecho de disponer de dos categorías de espacios diferentes en la Red: zonas especiales de conservación, ZEC, y zonas de especial protección para las Aves, ZEPA. A los que se añaden los lugares de importancia comunitaria, LIC, fase comunitaria y previa de las ZEC. Ambas figuras ZEC y ZEPA, tienen los mismos objetivos de conservación pero distintas implicaciones jurídicas. Y añaden confusión a la sociedad ante una casuística tan prolija de diferentes figuras de áreas naturales protegidas.

Fruto de la preexistencia de espacios naturales protegidos antes de la creación de la Red Natura 2000, y una vez que ésta ha sido implantada en el territorio, las Administraciones que tutelan y gestionan el medio natural se han encontrado con dos redes de espacios protegidos con objetivos de conservación de la naturaleza muy similares.

La coexistencia de la Red Natura 2000 con los espacios naturales protegidos es un aspecto que no está bien resuelto. Aunque en principio se puede pensar que unas figuras y otras tienen objetivos distintos –tanto de conservación de la biodiversidad como otros generales– la realidad es que en numerosas ocasiones, un mismo territorio comparte la figura de espacio natural protegido con la de espacio protegido Red Natura 2000. Desde el punto de vista jurídico, la principal diferencia práctica es que sólo los primeros llevan aparejada la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios de bienes y derechos, así como la facultad del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.

Para mejorar la gestión del territorio cuando dos figuras de espacio protegidos se solapan, la ley 42/2007 prescribe que su normativa y mecanismos de planificación deben ser coordinados y unificarse en un único documento integrado.

La pregunta que cabría hacerse es si para el objetivo final de conservar la biodiversidad es preciso disponer de ambos tipos de espacios o si hay algún valor añadido de unos frente a los otros, máxime cuando en un alto porcentaje de la superficie están solapados.

ÓRGANOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

La Ley 42/2007 creó la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, órgano de cooperación entre las Administraciones Públicas en lo relativo a la conservación de la naturaleza. A esta Comisión está adscrito el Comité de Espacios Naturales Protegidos, comité especializado donde se tratan las cuestiones de desarrollo de la Red Natura 2000.

A su vez, este Comité puede crear grupos de trabajo para atender temas concretos, como ha sido el caso en Red Natura 2000; por ejemplo, para la elaboración de las Directrices de Conservación o del Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red.

A nivel comunitario existe un órgano similar denominado Comité Hábitats, que fue creado por la propia Directiva Hábitats. La Directiva Aves dispone igualmente del denominado Comité Ornith.

Dependientes de estos comités comunitarios, igualmente hay formados grupos de trabajo específicos que atienden aspectos temáticos y donde, además de los Estados Miembros, pueden participar otros agentes interesados. Algunos de los grupos más activos son el grupo de “reporting”, encargado de la coordinación de la información oficial de la Red (incluido el informe sexenal de aplicación de las directivas), y el grupo de gestión, enfocado en este aspecto trascendente de la conservación. La última tendencia de la Comisión es que ambos Comités, Hábitats y Ornith, trabajen de forma conjunta, para lo que, a su vez, se ha creado el Grupo de Expertos de las Directivas de Naturaleza (NA-DEG, por sus siglas en inglés). De esta forma,



La mariposa apolo (*Parnassius apollo*), especie característica de montaña, está incluida en el anexo IV de la Directiva Hábitats. Foto: J. L. Rubio.

las reuniones de los Comités se reservan para la aprobación formal de asuntos oficiales (como, por ejemplo, la actualización de las listas comunitarias biogeográficas de LIC), mientras que los grupos de trabajo llevan a cabo tareas de tipo más operativo.

CONSTITUCIÓN DE LA RED NATURA 2000

El artículo 3 de la Directiva Hábitats define a la Red Natura 2000 como “*red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación*” –en la que además se integran las ZEPA.

En este sentido, y toda vez que en España no se ha concluido la declaración de ZEC (como sucede en la mayor parte de los Estados), no se puede decir que, a pesar de estos 25 años transcurridos, se haya completado la plena constitución de la Red. En todo caso, la configuración territorial tanto de LIC como de ZEPA en España es la más ambiciosa en términos de superficie total aportada a la Red de toda la Unión. España por sí sola contribu-

ye con aproximadamente el 20% del total de la red europea que representa un 27% de la superficie española. Bien se puede decir que apenas de forma puntual, especialmente en el medio marino, se puede mejorar la Red en España.

Veinticinco años pueden parecer muchos, pero hay numerosos factores que explican este prolongado periodo de constitución.

La Directiva Hábitats en sí misma adolece de un cierto desequilibrio en cuanto al desarrollo del texto. El procedimiento y calendario de elaboración de la(s) lista(s) de lugares de importancia comunitaria está bastante detallado en el artículo 4, pero no tanto la posterior declaración de ZEC y la adopción de medidas de conservación asociada. Igualmente sucede con otros aspectos claves, como la vigilancia del estado de conservación o la financiación. Sin embargo, el artículo 4, una vez que se hayan finalizado definitivamente las propuestas de LIC, quedará en la norma como virtualmente en desuso, sin que se requiera su aplicación más allá que de una forma puntual.

Hasta tal punto la falta de detalle de ciertos aspectos de la directiva resultó inconveniente que, p.ej., la Comisión hubo de preparar una guía específica de decenas de páginas para la interpretación y aplicación del artículo 6 de la Directiva, uno de sus artículos clave. Esa misma guía y otros aspectos han ido siendo complementados por otras guías, notas y documentos explicativos de la Comisión que procuran facilitar una aplicación uniforme de los preceptos de la Directiva. Se podría decir que la Directiva Hábitats es una sucinta ley que carece de reglamento de aplicación y que ha tenido que suplir esta circunstancia a través de documentos administrativos, con el grave inconveniente de no ser jurídicamente vinculantes. Éstas y otras carencias y deficiencias han dificultado la constitución de la Red.

La Comisión hubo de preparar una guía específica para la interpretación y aplicación del artículo 6 de la Directiva, uno de sus artículos clave.

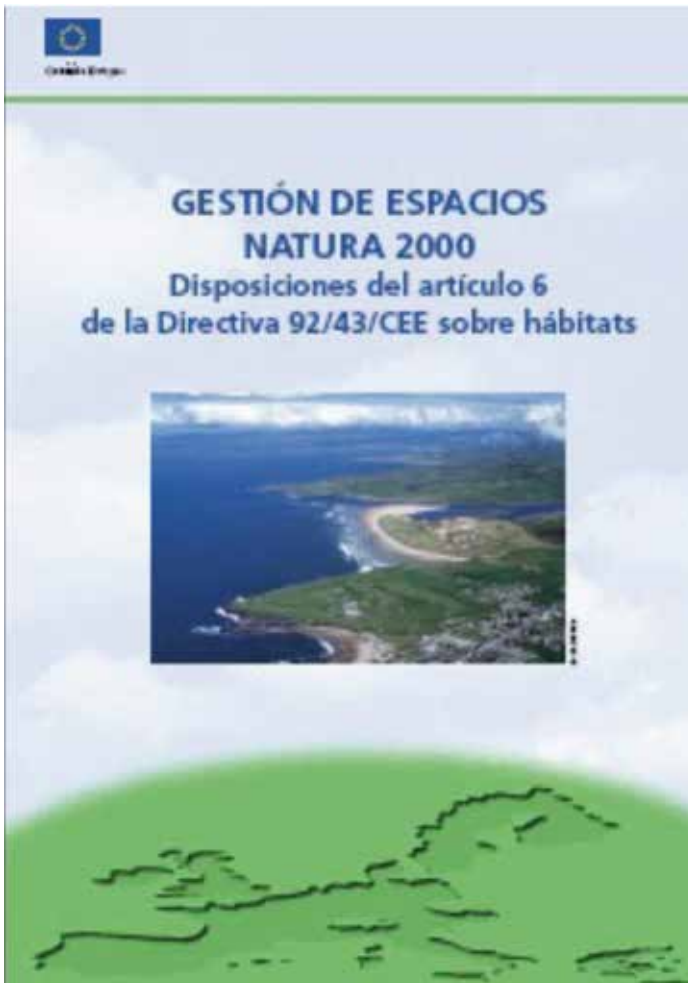
La Red Natura 2000 se concibe como red ecológica, articulándose a partir de hábitats o taxones de especial relevancia (de “interés comunitario”) presentes en las nueve regiones biogeográficas existentes en la Unión Europea. Sin embargo, esta concepción ecológica tiene una gran complejidad técnica en cuanto a su diseño operativo, que la Directiva Hábitats quedó lejos de resolver o siquiera poner las bases para su materialización en el terreno.

Al margen de que el contenido de los Anexos I (de tipos de hábitats de interés comunitario -THIC) y II (especies de interés comunitario -EIC), en base a los cuales se eligen los espacios de la Red, serían susceptible de mejora –especialmente para la biodiversidad del sur de Europa– un grave inconveniente es que no están definidas jurídicamente las listas de referencia por regiones biogeográficas para cada Estado de esos THIC/EIC para los que cada uno de ellos debe designar sus espacios.

Los Anexos I y II son listados referidos al conjunto de la Unión, sin distinción de su presencia por regiones biogeográficas/marinas –y menos aún por Estados, que se han ido incrementando según han ingresado nuevos miembros en la UE. Lógicamente, sólo una parte de total de THIC/EIC contenidos en los listados está presente en cada una de las biorregiones y de los Estados.

Ni siquiera está definido el método de inclusión/exclusión de THIC/EIC en esas listas de referencia. Simplemente la Comisión Europea, a través del Centro Temático para la Protección de la Naturaleza y la Biodiversidad de la Agencia Europea de Medio Ambiente, prepara tales listas a partir de las evidencias científicas de que disponga. Así, no se cuenta con un respaldo jurídico de los THIC/EIC efectivamente presentes en el territorio de cada Estado.

La propia interpretación de los THIC está confiada a un Manual que ofrece una sucinta descripción del hábitat, no siempre suficiente para determinar de forma clara qué THIC existe sobre el terreno. Originalmente existían incluso subtipos





de hábitats, que pronto se optó por desestimar, por las complicaciones excesivas que ello conllevaba. Ciertamente las ciencias naturales no son ciencias exactas, y menos aún ciencias jurídicas.

La actualización de las listas de referencia biogeográficas de THIC/EIC han dado lugar a vaivenes en el ejercicio periódico de la Comisión de evaluación de la suficiencia de representatividad de los THIC/EIC en los espacios de la Red en cada Estado, que incluso han llegado a propiciar algún expediente piloto en base a los cuales la Comisión pregunta formalmente, y con carácter previo a la apertura de un expediente de infracción, por el cumplimiento de sus obligaciones.

En este sentido, el expediente comunitario de infracción de mayor relevancia llevado a cabo contra España, quizás fue el que se siguió por insuficiente declaración de ZEPA, en comparación al inventario de IBA existente en nuestro país (las IBA son áreas de importancia para las aves, determinadas por Birdlife). Ese expediente finalmente derivó en el año 2007 en una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra España por insuficiente clasificación en número y superficie de ZEPA en varias Comunidades Autónomas. Como consecuencia, a lo largo de varios años de la década de los 2000 se aumentó significativamente el número y superficie de ZEPA, hasta completar

El volcán Teide es una de las montañas más emblemáticas del mundo y la máxima altitud de España y de toda la biorregión macaronésica. El parque nacional que lleva su nombre, forma parte de la Red Natura 2000 - ZEC ES7020043 Parque Nacional del Teide (Tenerife, Islas Canarias). Foto: J. M. Rejero. Fototeca CENEAM.

una representación que la Comisión consideró adecuada.

Propuestas de LIC

La primera fase de constitución de la red fue desarrollada entre 1992 y 1998 y dio lugar a la primera Lista Nacional de Lugares propuestos como LIC, tanto por región biogeográfica como en su conjunto. Fue una tarea ingente que, entre otros aspectos, implicó la realización de inventarios, el análisis de las propuestas regionales, la coordinación entre Administraciones o el diseño de sistemas de información geográfica específicos.

Las propuestas de listas de LIC de cada región biogeográfica fueron evaluadas a través de seminarios biogeográficos, primero a nivel estatal, y posteriormente a nivel comunitario. En estos seminarios, además de las Administraciones Públicas, participaban estamentos científicos y de organizaciones ambientalistas.

Sin embargo, una grave deficiencia que no se soslayó hasta su incorporación en la ley 42/2007, fue la falta de información pública, que si bien hubiera dilatado considerablemente el proceso, también habría dotado de mayor solidez a la propuesta. La complejidad de su elaboración y la premura de los plazos derivaron en esta forma de actuar. De alguna forma, la declaración de las ZEC ha venido a solucionar este inconveniente, pues la información pública es un requisito legal para ello.

Igualmente las primeras ZEPA sufrieron aun una mayor inseguridad jurídica, pues se hicieron efectivas a través de simples documentos administrativos que apenas croquizaban su delimitación y que no se regularizaron jurídicamente hasta mucho tiempo después.

Hubieron de pasar aún varios años de discusiones, correcciones y mejoras desde la elaboración de la primera Lista Nacional de Lugares hasta que finalmente se aprobaron las Listas comunitarias biogeográficas de LIC. La primera de ellas, el 28/12/2001 fue la de la región macaronésica, teóricamente la más sencilla, al

En la Costa da Morte gallega confluyen varios espacios Red Natura 2000: la ZEC ES1110005, la ZEPA ES0000176 y la ZEPA marina ES0000497, (La Coruña, Galicia) solapándose parcialmente entre sí. Región biogeográfica atlántica y región marina atlántica. Foto: J. L. Rubio.



implicar sólo a dos Estados (España y Portugal). Posteriormente, y en cuanto a las regiones biogeográficas presentes en España se refiere,



se aprobaron las listas de LIC de las regiones alpina (22/12/2003), atlántica (07/12/2004) y mediterránea (19/07/2006).

Para la aprobación de las Listas comunitarias, se utilizó de la figura “Decisión de la Comisión” (actualmente “Decisión de Ejecución”) y desde

las listas originales, éstas se han venido actualizando prácticamente con periodicidad anual. En la actualidad, las listas vigentes están referidas a la décima actualización (para las regiones mediterránea, atlántica y alpina) y la sexta (para la región macaronésica), todas ellas aprobadas por sendas Decisiones de Ejecución de la Comisión de 9 de diciembre de 2016 (DOUE 23/12/2016).

Los criterios de selección de los lugares recogidos en el Anexo III de la Directiva no consiguieron que hubiese una homogeneidad o coherencia en cuanto a las propuestas de los Estados ni siquiera después de pasar por los Seminarios Biogeográficos. Un ejemplo es el tamaño: hay Estados (como Alemania o Suecia), con numerosos LIC –hasta varios miles– de pequeña superficie que se circunscribe a poco más del perímetro de presencia de los THIC/hábitats de las EIC. Otros, incluido España, han adoptado un modelo con menos espacios de mayor extensión que favorezca la existencia de zonas perimetrales de protección de los THIC y los hábitats de las EIC y el desarrollo de los procesos ecológicos a mayor escala.

Un aspecto mal resuelto de las Listas comunitarias de LIC es la propia definición de los límites de los espacios. Y es que las Decisiones que aprueban las Listas, publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), contienen muy pocos datos: apenas el código y nombre del espacio, presencia de THIC/EIC de carácter prioritario, su superficie (o longitud si es un espacio lineal) y las coordenadas geográficas de su centroide. Lógicamente, las coordenadas de un sólo punto de un espacio que puede tener miles de hectáreas, no georreferencia en absoluto el perímetro global del espacio.

A este respecto las Decisiones remiten a los formularios normalizados de datos (FND) Natura 2000 del espacio, que incluye el mapa correspondiente. A su vez, indica que dichos FND han sido remitidos por las autoridades nacionales. La cuestión es que en la publicación oficial del DOUE no hay una referencia al reposito-

rio legal de esos FND con su correspondiente cartografía. De esta forma, los límites georreferenciados de los LIC, figura de ámbito jurídico comunitario, no tienen su respaldo legal en la publicación oficial de la Unión. Realmente es un asunto que tendría una fácil solución, simplemente incluyendo en el texto de la Decisión un enlace a un repositorio legal donde figurase la cartografía digital de los espacios, disponible al público.

LIC y ZEC

Un asunto que a menudo causa confusión es que un LIC, una vez que ha sido declarado ZEC, no deja de ser LIC, puesto que las dos figuras son de dos ámbitos jurídicos diferentes, el LIC es comunitario y la ZEC, estatal. Por ello, aun cuando un gran porcentaje de LIC ya son ZEC, las listas comunitarias actualizadas incluyen la totalidad de los espacios LIC.

Además, ambas figuras son idénticas espacialmente y para modificar los límites de una ZEC, previamente se debe proponer a la Comisión, y ésta aprobar, la modificación del LIC sobre el que la ZEC se sustenta.

Esto ha sido un notable inconveniente en la declaración de ZEC en nuestro país. Efectivamente, al elaborar los planes de gestión, en numerosas ocasiones se ha evidenciado que convenía mejorar y modificar los límites originales de los LIC que en su día se propusieron a la Comisión. De forma que, previamente a la declaración de ZEC, había que seguir el largo procedimiento de propuesta y aprobación de los nuevos límites de LIC. A este respecto, varias Administraciones autonómicas han utilizado soluciones transitorias que a la vez que no retrasara más el proceso de declaración, diera suficiente seguridad jurídica sobre los límites en los procesos de información pública.

A efectos de incorporar al sistema de información geográfica de la finca registral, la información perimetral de los espacios Red Natura 2000 (tal como se incluyó en el artículo 53 de la ley 42/2007 a través de su modificación de



2015), es crucial disponer de una información cartográfica digital de calidad que responda a la realidad oficial de las ZEC y ZEPA declaradas.

Mención especial requieren los espacios marinos. Originalmente, en los anexos se incluyeron pocos THIC/EIC marinos y además referidos al ámbito litoral. Con el tiempo se fue considerando la importancia de contar en la Red también con espacios en alta mar –aunque no se modificaron los Anexos I y II incluyendo nuevos THIC/EIC marinos. Posteriormente, esto se concretó incluso numéricamente con el objetivo de proteger al menos un 10% de las aguas marinas y costeras, tal como se recogía en las metas de Aichi.

En una primera fase, las propuestas marinas de España las habían efectuado las CCAA y nor-

malmente circunscritas a un ámbito marítimo-terrestre. Siguiendo lo esperado para las metas de Aichi, se desarrollaron sendos grandes proyectos LIFE para seleccionar potenciales espacios marinos susceptibles de ser integrados en la Red, tanto IBA que dieran lugar a ZEPA marinas, como LIC marinos. Como resultado de ambos proyectos se incluyó en la Red una enorme superficie marina, hasta un total de más de 8 millones de hectáreas de ambas figuras, que a su vez representa un 8% de las aguas jurisdiccionales españolas.

Por su parte, la ley 42/2007, permite a las Administraciones autonómicas la declaración y gestión de espacios marinos cuando hay continuidad ecológica con el espacio terrestre. La Administración General del Estado, asumió competencias de algunos espacios marinos ori-

Los ecosistemas fluviales de interés comunitario se encuentran en el grupo 32 del anexo I de la Directiva Hábitats. Río Eresma, ZEC ES4160109 - ZEPA ES0000010 Sierra de Guadarrama (Segovia, Castilla y León). Región biogeográfica mediterránea. Foto: J. L. Rubio.

ginalmente propuestos por las Comunidades Autónomas, lo que en algún caso implicó la subdivisión de espacios marítimo-terrestres.

En todo caso, aun con un considerable retraso sobre la parte terrestre, la red marina va configurándose en la Unión, y España, como en el caso terrestre, vuelve a aportar a la red europea una superficie de magnitud incomparablemente superior a la de la mayoría del resto de los Estados.

LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS DE LA RED Y SU PLANIFICACIÓN

Como se ha mencionado anteriormente, la Directiva Hábitats no ofrecía mucho detalle sobre cómo se debían articular las medidas de conservación, y apenas se refería a que debían responder a las exigencias ecológicas de los THIC/EIC presentes en los lugares. Igualmente prescribía que para ello se utilizaran apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales y, en su caso, adecuados planes de gestión.

La ley 42/2007 fue más allá y estableció el requisito obligatorio de que los espacios Red Natura 2000 contaran con planes o instrumentos de gestión, específicos de los lugares o integrados en otros planes de desarrollo. Estos instrumentos deben incluir, como mínimo, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable.

La declaración de ZEC está ineludiblemente asociada a la adopción de las medidas de conservación, incluido, en España, los planes de gestión. El largo proceso de elaboración de estos planes ha retrasado sustancialmente estas declaraciones, superando el plazo de 6 años establecido por la Directiva Hábitats.

El retraso de la declaración y la falta de medidas de conservación llevó a la Comisión Europea a abrir sendos expedientes de infracción contra España, uno para los espacios de la región

macaronésica y otro para los del resto de las regiones biogeográficas.

El expediente de la región macaronésica (que le precedió al otro en el tiempo) derivó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que finalmente emitió una sentencia condenatoria contra España. Ha llevado todavía algunos años para que la ejecución de esta Sentencia haya sido aceptada satisfactoriamente por la Comisión Europea.

El segundo expediente de infracción actualmente sigue su curso, pero es de esperar que acabe afectando a pocas Administraciones autonómicas, toda vez que la mayoría de ellas, o bien ya han completado sus declaraciones (junto con la aprobación de los planes de gestión) o bien están muy próximas a culminar este proceso.

Sobre este asunto, hay que tener en cuenta la enorme superficie que se debe planificar (en general, con medios escasos) en España, muy superior a la del resto de los Estados de la Unión que han dispuesto del mismo periodo de seis años para superficies considerablemente inferiores, sin que además tengan por qué haberse exigido contar con planes de gestión específicos.

Además de esta consideración territorial, las Administraciones autonómicas tendieron a esperar a que se dispusiera de las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 que, aun sin ser de carácter obligatorio, constituían un marco orientativo para la planificación y gestión de los espacios.

Estas Directrices originalmente se proyectaron para atender numerosos aspectos de la Red pero finalmente quedaron reducidas a aspectos de planificación y gestión, siendo aprobadas por Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 13/07/2011.

A partir de entonces, se fueron sucediendo con mayor celeridad la aprobación de los planes de gestión y la declaración de ZEC. Con carácter



general, las Administraciones competentes han seguido las directrices de conservación, pero siempre introduciendo matices y peculiaridades propias.

Así p.ej., ha habido Comunidades Autónomas que han elaborado un plan de gestión para cada espacio, para dos espacios ZEC/ZEPA –parcial o totalmente coincidentes– o por lotes de espacios con afinidades territoriales o ecológicas. También las ha habido que han elaborado un plan director general para todos los espacios de la Comunidad que luego contienen medidas específicas para cada espacio. Otras han optado por modelos mixtos en que por un lado hacen planes de gestión generales para cada THIC/EIC presentes en la región, y simultáneamente atienden las consideraciones particulares de cada espacio con planes específicos para éstos que se relacionan con los generales.

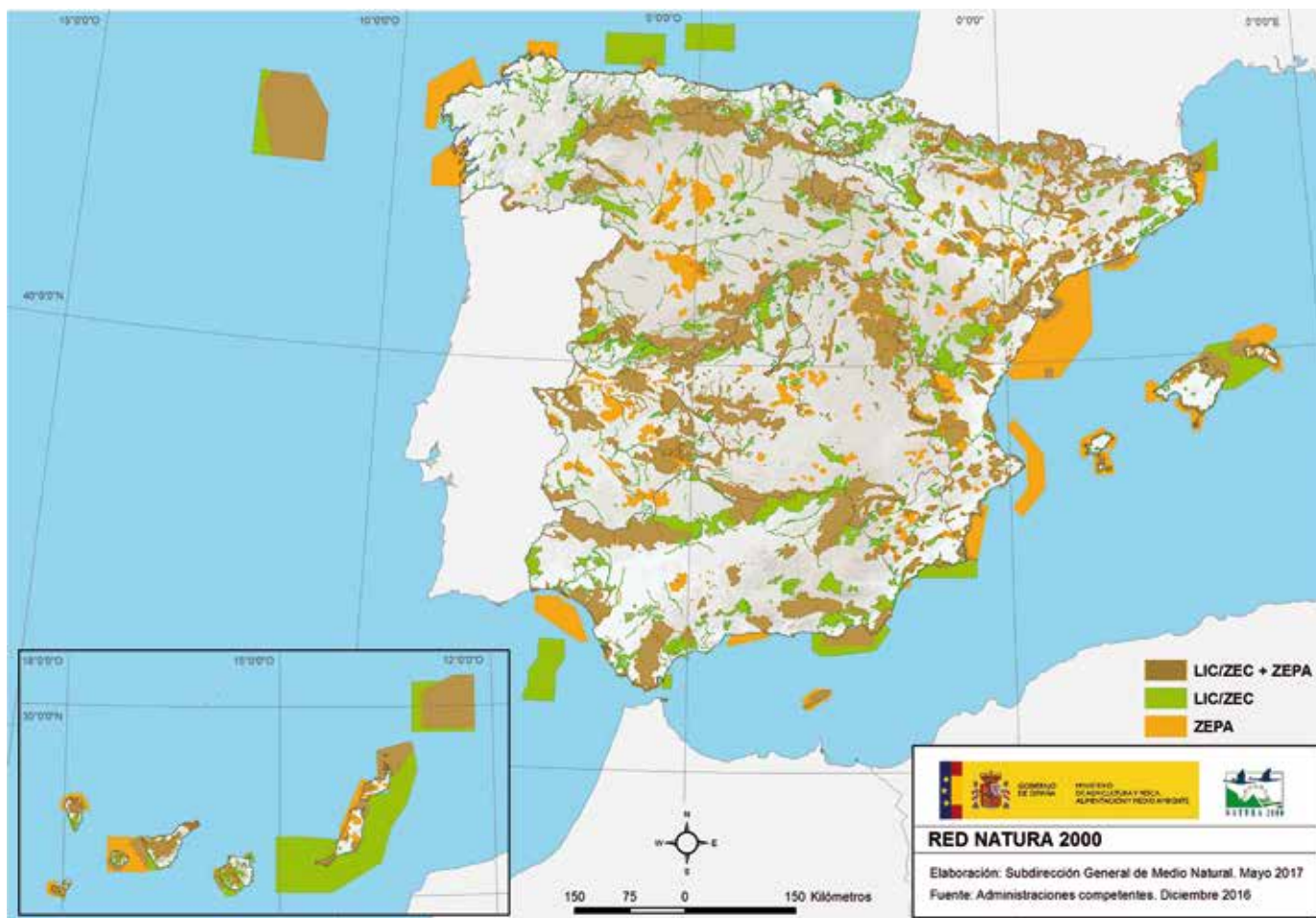
En la actualidad ya se ha declarado ZEC (junto con la aprobación de los planes de gestión) aproximadamente a un 75% del total de LIC existentes y se espera que en los próximos meses se aumente considerablemente esa cifra.

Por su parte, de forma paralela o simultánea, las CCAA han ido elaborando los planes de gestión de las ZEPA, que aun sin tener un plazo prescrito determinado para llevarlos a cabo, ya se alcanza una cifra relevante de aproximadamente un 60% de estos espacios con planes.

Aspectos relevantes de gestión

Un aspecto crucial de la gestión es la vigilancia y seguimiento del estado de conservación de THIC/EIC, prescrito por el artículo 11 de la Directiva Hábitats. Si bien es algo que se ha

La costa norte de Mallorca es un ejemplo de espacios litorales que integran un buen número de tipos de hábitats costeros de los grupos 1 y 2 del anexo I de la Directiva Hábitats. ZEC ES5310005 Badies de Pollença i Alcúdia y ZEPA ES0000520 Espacio marino del norte de Mallorca (Islas Baleares). Región biogeográfica mediterránea y región marina mediterránea. Foto: J. L. Rubio.



incluido en los propios planes, es deseable que haya una coordinación global que determine el estado de conservación a nivel biogeográfico, que a su vez sirva de referencia en las distintas escalas territoriales, pasando por los Estados, regiones e incluso espacios.

El informe sexenal de aplicación de la directiva incluye de forma principal la evaluación del estado de conservación de los THIC/EIC. Independientemente de los resultados y de que aun hay un porcentaje significativo de THIC/EIC cuyo estado de conservación es desfavorable o desconocido, se debe mejorar sustancialmente la calidad de los datos, que en los anteriores informes, en muchos casos, fueron meras estimaciones de criterio experto, sin proceder de un seguimiento sistemático y/o sujeto a una metodología común que permita una comparación y evaluación fiable.

Igualmente en el futuro se habrá de prestar una mayor atención a la coherencia y conectividad de la Red más allá de sus espacios, para que ésta tenga un verdadero sentido ecológico.

El gran desafío ante el que ahora se encuentra la Red Natura 2000 es la implementación de la gestión. Para ello se deberá contar con recursos humanos y financieros suficientes que puedan atender las medidas contenidas en los planes de gestión –que no siempre han contado con el correspondiente capítulo económico.

Aunque hasta la fecha se ha confiado excesivamente en la cofinanciación comunitaria, los resultados no han sido satisfactorios y se debe procurar aumentar la captación de estos fondos comunitarios con una mejor integración de las medidas de gestión en los distintos programas

Administración competente	LIC		ZEC		ZEPA		TOTAL RED NATURA2000		
	Nº	Ha	Nº	%	Nº	Ha	Nº	Ha	%
Andalucía	190	2.602.469,99	163	85,79	63	1.659.616,99	198	2.675.977,26	29,76
Aragón	156	1.047.262,59	0	0,00	48	870.133,34	198	1.361.724,16	28,53
Asturias	49	305.199,85	41	83,67	13	240.045,15	53	305.626,98	26,94
Baleares	138	202.823,25	76	55,07	55	139.501,49	159	221.909,46	23,01
Canarias	153	290.554,28	153	100,00	43	277.309,33	184	361.327,07	46,74
Cantabria	21	137.566,28	14	66,67	8	79.110,50	29	147.752,42	27,46
Castilla-La Mancha	73	1.568.484,54	69	94,52	39	1.583.642,17	99	1.842.643,39	23,20
Castilla y León	120	1.896.194,94	120	100,00	70	2.001.796,27	177	2.464.943,54	26,16
Cataluña	115	1.045.381,41	115	100,00	73	913.711,11	123	1.068.795,94	30,52
Extremadura	89	934.102,49	89	100,00	71	1.102.724,84	151	1.264.267,33	30,33
Galicia	59	375.771,54	59	100,00	16	101.528,25	73	391.009,74	11,97
La Rioja	6	167.539,20	6	100,00	5	165.835,67	6	167.539,20	33,23
Madrid	7	319.664,80	7	100,00	7	185.484,67	14	319.668,84	39,83
Murcia	49	194.341,48	13	26,53	24	206.653,11	71	293.720,95	23,57
Navarra	42	280.839,60	34	80,95	17	86.379,74	49	281.046,36	27,06
País Vasco	51	146.947,86	51	100,00	7	42.294,38	54	152.380,59	20,90
Com. Valenciana	93	639.240,21	36	38,71	40	741.942,44	127	890.188,50	37,49
Ceuta	2	1.466,73	0	0,00	2	630,32	3	1.466,73	31,83
Melilla	2	91,58	2	100,00	0	0,00	2	91,58	3,31
MAPAMA (DGCSMar)	52	5.113.354,64	33	63,46	46	4.969.912,18	92	8.155.778,96	0,00
MAPAMA (OAPN)	1	506,94	0	0,00	1	52,88	2	506,94	0,00
TOTAL ESPAÑA	1.468	17.269.804,18	1.081	73,64	648	15.368.304,83	1.864	22.368.365,92	27,33

Datos a 01/05/2017.

operativos. Aún está por ver el papel que haya podido jugar en este sentido el Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 (MAP), que en su día se elaboró a nivel estatal con la participación de todas las Administraciones competentes. Entre las acciones que la Comisión Europea ha propuesto en su reciente “Plan de acción para la naturaleza, la gente y la economía”, se encuentra ayudar a los Estados miembros a mejorar su planificación financiera plurianual para Natura 2000, a través de una actualización de sus MAP.

La Administración Pública ante la Red Natura 2000

La Red Natura 2000 es la mayor red coordinada de áreas naturales protegidas del mundo. Es una realidad de dimensiones históricas

sobre la que, según vaya transcurriendo el tiempo, crecerá su conocimiento y valoración, especialmente, por parte del conjunto de la sociedad.

El potencial de Natura 2000 es enorme y supera ampliamente el sector de conservación de la naturaleza –aunque éste sea el objetivo final que se ha de atender por encima de cualquier otro.

La Administración Pública ha de poner todo su empeño en desarrollarla en todos los ámbitos para que trascienda de su cometido, implique a la población en general y ésta la haga suya. Sólo así conseguiremos que la Red Natura 2000 esté entre las principales prioridades de la sociedad y pueda seguir brindando todos los servicios y beneficios imprescindibles para nuestro bienestar. ❀