



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

## Informe Especial n.º 1/2017

Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red  
Natura 2000

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

acompañado de las respuestas de la Comisión.

## ÍNDICE

	Apartados
Siglas y acrónimos	
Glosario	
Resumen	I - VII
Introducción	1 - 15
Estrategia de biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020	1 - 5
Red Natura 2000	6
Organización de Natura 2000	7 - 15
Funciones	7 - 12
Financiación	13 - 15
Alcance y enfoque de la fiscalización	16 - 18
Observaciones	19 - 78
La gestión la red Natura 2000 por los Estados miembros no fue suficientemente buena	19 - 39
La coordinación entre autoridades y partes interesadas no estaba suficientemente desarrollada	20 - 22
Con demasiada frecuencia, los Estados miembros retrasaban o definían incorrectamente las medidas de conservación necesarias	23 - 27
Los Estados miembros visitados no evaluaron adecuadamente los proyectos que afectaban a lugares Natura 2000	28 - 34
La Comisión supervisó activamente la implantación de Natura 2000	35 - 39
Los fondos de la UE no se movilizaron adecuadamente para apoyar la gestión de la red Natura 2000	40 - 62
Los marcos de acción prioritaria presentaban una visión poco fiable de los costes de la red Natura 2000	41 - 47
Los documentos de programación de 2014-2020 de los diferentes fondos de la UE no reflejaban plenamente las necesidades identificadas en los marcos de acción prioritaria	48 - 54

Los regímenes de financiación de la UE no se ajustaban suficientemente a los objetivos de los lugares Natura 2000	55 - 62
Los sistemas de supervisión y notificación no eran adecuados para proporcionar información exhaustiva sobre la eficacia de la red Natura 2000	63 - 78
No existía un sistema de indicadores de resultados específico para la red Natura 2000	64 - 68
La aplicación de los planes de vigilancia de Natura 2000 fue insuficiente	69 - 72
Los datos incompletos e incoherentes restaron eficacia a la vigilancia de los hábitats y las especies	73 - 78
Conclusiones y recomendaciones	79 - 84
Anexo	
Respuesta de la Comisión	

**SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

7PM	Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico
AE	Adecuada evaluación
AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente
CDB	Convenio de la ONU sobre la Diversidad Biológica
CDB	Convenio de la ONU sobre la Diversidad Biológica
FC	Fondo de Cohesión
Feader	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FEP	Fondo Europeo de Pesca
FND	Formulario normalizado de datos
FSE	Fondo Social Europeo
LIC	Lugar de importancia comunitaria
LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement (instrumento financiero para el medio ambiente)
MAP	Marcos de acción prioritaria
ONG	Organización no gubernamental
PAC	Política agrícola común
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PO	Programa operativo

Pymes	Pequeñas y medianas empresas
REFIT	Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación
TIC	Tecnologías de la información y de las comunicaciones
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ZEC	Zona de conservación especial
ZEPA	Zonas especiales de protección para las aves

## **GLOSARIO**

**Adecuada evaluación:** Con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats, cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a un lugar determinado se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones con respecto a los objetivos de conservación de dicho lugar.

**Biodiversidad o diversidad biológica:** El artículo 2 del Convenio de la ONU sobre la Diversidad Biológica (CDB) la define como «la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas».

**Conservación:** Conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable según lo establecido en la Directiva de hábitats<sup>1</sup>.

**Deterioro:** En el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats y en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves se prevé que los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies de los lugares Natura 2000.

**Estado de conservación de una especie:** Con arreglo al artículo 1, letra i) de la Directiva sobre hábitats, es el «conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones» en un territorio determinado. Se considera que el estado de conservación es «favorable» cuando:

- los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca;

---

<sup>1</sup> Artículo 1 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

- el área de distribución natural de esa especie no se esté reduciendo ni sea probable que vaya a reducirse en un futuro previsible;
- exista un hábitat suficientemente amplio como para mantener a sus poblaciones a largo plazo y sea probable que vaya a seguir existiendo.

**Formulario Normalizado de Datos (FND):** Formulario desarrollado con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats con la finalidad de establecer la lista de lugares de importancia comunitaria. En el formulario se registra información de los lugares con arreglo a un modelo establecido por la Comisión de acuerdo con los Estados miembros. Dicha información incluirá un mapa del lugar, su denominación, su ubicación, su extensión, así como los datos de la evaluación de las autoridades nacionales sobre la importancia relativa del lugar para los hábitats y las especies abarcados por la Directiva.

**Grandes proyectos:** Se trata normalmente de grandes proyectos de infraestructuras de transporte, medio ambiente y otros sectores tales como la cultura, la educación, la energía o las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Cuando estos proyectos financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o el Fondo de Cohesión durante el período de programación 2007-2013 tenían un coste total superaba superior a 25 millones de euros (medio ambiente) y a 50 millones de euros (otros ámbitos), estaban sujetos a una evaluación y a una decisión específica de la Comisión Europea. Antes de su aprobación, se comprueba su coherencia con otras políticas de la UE, entre las que se cuenta Natura 2000. En el período de programación 2014-2020, la Comisión cuenta con el apoyo de expertos independientes.

**Hábitats naturales:** Zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales<sup>2</sup>.

**Informe sobre el estado de la Naturaleza:** Cada seis años, los Estados miembros deben presentar a la Comisión Europea un informe sobre el estado de conservación de las especies

---

<sup>2</sup> Artículo 1, letra b) de la Directiva 92/43/CEE.

y hábitats protegidos en virtud de las Directivas sobre la Naturaleza<sup>3</sup> presentes en su territorio. Posteriormente, la Comisión recopila todos los datos con la ayuda de la Agencia Europea de Medio Ambiente para comprobar su situación en toda la UE y publica los resultados en un informe denominado «Estado de la Naturaleza en la Unión Europea».

**Lugar de importancia comunitaria (LIC):** Un lugar que contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en Directiva sobre hábitats en un estado de conservación favorable. Los LIC también pueden contribuir de modo apreciable a la coherencia de la red Natura 2000 tal como se contempla en el artículo 3, y/o a mantener la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate.

**Marco de acción prioritaria (MAP):** Instrumento de planificación previsto en el artículo 8, apartado 4, de la Directiva sobre hábitats. Su principal objetivo es ofrecer una visión integrada de las medidas necesarias para implantar la red Natura 2000, asociándolas a los correspondientes fondos de la UE y especificando sus necesidades financieras<sup>4</sup>.

**Medidas compensatorias:** Medidas específicas de un proyecto o un plan destinadas específicamente a contrarrestar el impacto negativo de estos en las especies o hábitats afectados para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Las medidas compensatorias se adoptan independientemente del proyecto de que se trate (y también las medidas paliativas asociadas) y solo se usan como «último recurso» cuando las restantes garantías establecidas en la Directiva son ineficaces y pese a todo se ha autorizado un proyecto o plan<sup>5</sup> que causa un impacto negativo sobre un espacio Natura 2000.

---

<sup>3</sup> Con arreglo al artículo 12 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva sobre las aves) (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7) y el artículo 17 de la Directiva sobre hábitats.

<sup>4</sup> SEC(2011) 1573 final de 12 de diciembre de 2011, «*Financing Natura 2000, Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people*», p. 11.

<sup>5</sup> Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE, 2007/2012, Comisión Europea.



**Medidas de conservación y planes de gestión:** Las medidas de conservación son medidas positivas y proactivas destinadas a contribuir a un estado de conservación favorable para las especies o hábitats presentes en un lugar determinado. Aunque no sean obligatorios, los planes de gestión suelen ser la opción más utilizada para establecer los objetivos de conservación de lugares y las medidas necesarias para lograrlos.

**Medidas paliativas:** Medidas destinadas a minimizar o anular el probable impacto negativo de un plan o de un proyecto sobre un lugar determinado. Estas medidas forman parte integrante de las especificaciones de un plan o proyecto<sup>6</sup>.

**Natura 2000:** La mayor red ecológica coherente de zonas de conservación del mundo, que abarca el 18 % del territorio terrestre de la UE, así como importantes áreas marinas. Natura 2000 es un elemento clave de la estrategia de la UE para detener la pérdida de biodiversidad y proporcionar servicios ecosistémicos para 2020<sup>7</sup>. Dicha red deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural<sup>8</sup>.

**Objetivos de conservación:** Objetivos generales establecidos para los tipos de especies o hábitats para las cuales se haya designado un lugar, de modo que este pueda contribuir a alcanzar o mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies en el ámbito nacional, biogeográfico o europeo.

**Procedimiento de infracción:** El artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la Comisión, en su función de guardiana de los Tratados, está facultada para emprender acciones judiciales contra los Estados miembros que no cumplan sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

---

<sup>6</sup> Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE, 2007/2012, Comisión Europea.

<sup>7</sup> Informe Especial n.º 12/2014 «¿Es eficaz el FEDER en la financiación de proyectos que promuevan directamente la biodiversidad de acuerdo con la estrategia de biodiversidad de la UE para 2020?» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>8</sup> Artículo 3 de la Directiva 92/43/CEE.

**REFIT y Control de adecuación (o «*Fitness check*»):** Dentro de su política de normativa inteligente, la Comisión ha iniciado un programa de adecuación y eficacia de la reglamentación, destinado a simplificar la legislación de la UE y a reducir los costes que ocasiona la regulación, contribuyendo así a lograr un marco regulatorio claro, estable y previsible. En las primeras etapas del programa, la Comisión ha revisado toda la legislación de la UE y ha adoptado medidas de seguimiento, una de las cuales es un «control de adecuación» (o «*fitness check*») consistente en una amplia evaluación encaminada a enjuiciar si el marco legal del respectivo ámbito político es «idóneo» para la finalidad perseguida.

**Zona de protección especial (ZPE):** Zona geográfica marítima y terrestre designada por los Estados miembros con arreglo al artículo 4 de la Directiva sobre las aves, en la que se adoptan medidas especiales de conservación para proteger especies de aves específicas y sus hábitats.

**Zona especial de conservación (ZEC):** Lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar.

## **RESUMEN**

I. La pérdida de biodiversidad es uno de los principales desafíos medioambientales a los que se enfrenta la UE. La red Natura 2000, establecida en virtud de las Directivas sobre aves y hábitats, es un elemento clave de la estrategia de la UE para detener la pérdida de biodiversidad y mejorar el estado de los hábitats y especies hasta 2020. Estas directivas proporcionan un marco común para la protección de la naturaleza en todos los Estados miembros. La red Natura 2000, que abarca más del 18 % del territorio terrestre de la UE, y alrededor del 6 % de su medio marino, cuenta con más de 27 000 lugares en toda Europa en los que se protegen diversos hábitats y especies. Las actividades socioeconómicas no están prohibidas en los lugares Natura 2000, pero los Estados miembros han de garantizar que no se deterioran los lugares y han de adoptar las medidas de conservación necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable.

II. El objetivo de la fiscalización era responder a la pregunta «¿Se ha implantado adecuadamente la red Natura 2000?». Para ello se examinó si la gestión, la financiación y la vigilancia de la red eran adecuadas. El trabajo de auditoría se llevó a cabo en la Comisión y en cinco Estados miembros que abarcaban la mayoría de las regiones biogeográficas de Europa. Se realizaron visitas a veinticuatro lugares Natura 2000, se llevó a cabo una encuesta a los Estados miembros y se celebraron consultas con varios grupos de partes interesadas.

III. Aunque el Tribunal reconoce el importante papel desempeñado por Natura 2000 en la protección de la biodiversidad, su conclusión es que no se ha materializado todo el potencial de dicha red. Es necesario que los Estados miembros realicen progresos significativos y que la Comisión intensifique sus esfuerzos a fin de contribuir en mayor medida a los ambiciosos objetivos de la estrategia de biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020.

IV. La gestión de la red Natura 2000 por los Estados miembros no fue suficientemente buena. La coordinación entre autoridades competentes, partes interesadas y Estados miembros vecinos no estaba suficientemente desarrollada. Con demasiada frecuencia, las medidas de conservación necesarias sufrieron retrasos o no fueron adecuadamente definidas. Los Estados miembros visitados no evaluaron adecuadamente los proyectos que

afectaban a lugares Natura 2000. Aunque la Comisión supervisaba activamente la implantación de Natura 2000 en los Estados miembros, podía mejorarse la difusión de sus orientaciones a estos. La Comisión tramitó un elevado número de denuncias relativas a Natura 2000, generalmente buscando soluciones con los Estados miembros, pero también iniciando procedimientos de infracción en caso necesario.

V. Los fondos de la UE no se movilizaron adecuadamente para apoyar la gestión de la red Natura 2000. El enfoque adoptado por la UE para financiar la implantación de la red Natura 2000 ha consistido en utilizar fondos existentes de la UE, cuya utilización es competencia de los Estados miembros. El Tribunal constató una falta de información fiable sobre los costes de la red y sobre sus necesidades financieras respecto del presupuesto de la UE. Los marcos de acción prioritaria (MAP) ofrecían una visión incompleta de la financiación europea real hasta 2013 y de la asignación programada de los fondos para el período 2014-2020. En los lugares Natura 2000, los planes de gestión raramente ofrecían evaluaciones completas de los costes. Los documentos de programación 2014-2020 de los diferentes fondos de la UE empleados para financiar la red (principalmente el Feader y el FEDER) no reflejaban plenamente las necesidades de financiación, y la Comisión no resolvió estas carencias de manera estructurada. Los regímenes de financiación de la UE no se ajustaban suficientemente a los objetivos de los lugares Natura 2000.

VI. Los sistemas de supervisión y notificación no eran adecuados para proporcionar información exhaustiva sobre la eficacia de la red Natura 2000. No existía un sistema de indicadores de resultados específico para el uso de los fondos destinados a la red y, aunque ya existían indicadores en los programas de financiación (como el Feader), se centraban en objetivos generales de biodiversidad y en las realizaciones más que en los resultados de conservación de la red Natura 2000. En los lugares de la red, los documentos de gestión con frecuencia no incluían planes de vigilancia o, si los tenían, no eran suficientemente detallados ni estaban sujetos a plazos específicos. En general, los formularios normalizados de datos (que contienen datos básicos de las características de los lugares) no se actualizaban con los datos obtenidos en las actividades de vigilancia. Los datos notificados por los Estados miembros para el informe periódico de la Comisión sobre el estado de la

Naturaleza indicaban las tendencias del estado de conservación, pero con demasiada frecuencia eran incompletos y la comparabilidad seguía planteando dificultades.

VII. El Tribunal formula una serie de recomendaciones dirigidas a la Comisión y a los Estados miembros con la finalidad de ayudarles a lograr la plena aplicación de las Directivas sobre la Naturaleza, a aclarar el marco financiero y contable de Natura 2000 y a medir mejor los resultados logrados por dicha red.

## **INTRODUCCIÓN**

### ***Estrategia de biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020***

1. Por diversidad biológica o biodiversidad se entiende la variedad de los seres vivos de la Tierra. La biodiversidad es esencial para el buen estado de los ecosistemas, que a su vez nos proporcionan los recursos naturales y los servicios básicos que necesitamos para vivir en buenas condiciones. En mayo de 2011, la Comisión Europea adoptó una estrategia destinada a «detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la Unión Europea, y restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la UE a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial»<sup>9</sup>. La estrategia se adoptó después de que la UE, pese a su pormenorizado plan de acción, no cumpliera su objetivo de biodiversidad para 2010. La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020 concuerda con los compromisos asumidos por los líderes de la UE en marzo de 2010 en la décima Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Nagoya<sup>10</sup>.

2. A fin de lograr el objetivo principal de detener la pérdida de biodiversidad hasta 2020, la estrategia de biodiversidad de la UE establece seis objetivos operativos que a su vez se componen de veinte acciones. El informe del Tribunal se ocupa del primer objetivo, que se refiere a la «red Natura 2000» y el pleno cumplimiento de las directivas sobre aves<sup>11</sup> y hábitats<sup>12</sup>, conocidas como Directivas sobre la Naturaleza. Estas directivas establecieron la red Natura 2000 como una «red ecológica europea coherente de zonas de conservación especiales»<sup>13</sup> para garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un

---

<sup>9</sup> COM(2011) 244 final de 3 de mayo de 2011, «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural», p. 2.

<sup>10</sup> Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica en su décima reunión, X/2. Plan estratégico mundial para la biodiversidad 2011-2020 y Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 29 de octubre de 2010.

<sup>11</sup> Directiva 2009/147/CE.

<sup>12</sup> Directiva 92/43/CEE.

<sup>13</sup> Artículo 3 de la Directiva 92/43/CEE.

estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural. La finalidad del primer objetivo de la estrategia de biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020 es «detener el deterioro que sufre el estado de conservación de todas las especies y hábitats contemplados en la normativa sobre protección de la Naturaleza de la UE y mejorar dicho estado mensurable y significativamente, de modo que en 2020, en comparación con las evaluaciones actuales: i) un 100 % más de evaluaciones de hábitats y un 50 % más de evaluaciones de especies con arreglo a la Directiva de aves, evidencien una mejora de los estados de conservación, y ii) un 50 % más de evaluaciones de especies con arreglo a la Directiva de aves muestren un estado seguro o mejorado». Este primer objetivo consta de cuatro acciones:

- Completar la implantación de la red Natura 2000 y garantizar su buena gestión.
- Garantizar una adecuada financiación de los lugares Natura 2000.
- Sensibilizar e implicar a los interesados y mejorar los mecanismos para hacer cumplir la normativa.
- Mejorar y racionalizar la vigilancia y la información.

3. La revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020 publicada por la Comisión en octubre de 2015 llegaba a la conclusión de que, si bien se había avanzado mucho desde 2011 en la ejecución de las acciones del objetivo 1, los desafíos más importantes seguían siendo la culminación del elemento marino de la red Natura 2000, la consecución de una gestión eficaz de los lugares Natura 2000, y la obtención de los recursos necesarios para financiar la red Natura 2000.

4. Por otro lado, en su último informe<sup>14</sup> sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas sobre aves y hábitats, la Comisión llegaba

---

<sup>14</sup> COM(2015) 219 final de 20 de mayo de 2015, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Estado de la Naturaleza en la Unión Europea». Este informe sintetiza el informe pormenorizado de la Agencia Europea de Medio Ambiente: AEMA, Informe técnico n.º 2/2015 «*State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2007-2012*» (<http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>).

a la siguiente conclusión: «Hay indicios claros de que la red Natura 2000 desempeña un papel fundamental en la estabilización de los hábitats y las especies que presentan un estado desfavorable, especialmente cuando las medidas de conservación necesarias se han aplicado a la escala adecuada. [...] Sin embargo, el estado global de las especies y los hábitats de la UE no ha cambiado significativamente en el período 2007-2012: muchos de ellos presentan un estado desfavorable, y un porcentaje significativo sigue empeorando».

5. En el marco del proceso del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), la Comisión lanzó un «control de adecuación» (o «*fitness check*») en febrero de 2014 para evaluar la eficacia y la pertinencia de la legislación sobre la Naturaleza, y organizó una conferencia en la que los asesores presentaron su proyecto de conclusiones del control de adecuación el 20 de noviembre de 2015<sup>15</sup>. Sin embargo, este control de adecuación de la Comisión no había finalizado cuando la fiscalización concluyó en septiembre de 2016. El proyecto de conclusiones indicaba que, pese a los avances logrados en la implantación de Natura 2000, era necesario avanzar más en aspectos tales como el desarrollo de medidas de conservación y de mecanismos de financiación adecuados.

### **Red Natura 2000**

6. La red Natura 2000<sup>16</sup> es la piedra angular de la estrategia de la UE sobre biodiversidad. Las Directivas sobre aves y hábitats proporcionan un marco común europeo que establece los requisitos para la protección de la Naturaleza en todos los Estados miembros. La red consta de lugares de importancia comunitaria que han de ser designados por los Estados miembros como zonas especiales de conservación como máximo en un plazo de seis años desde su elección en virtud de la Directiva sobre hábitats. Incluye asimismo zonas especiales de protección clasificadas con arreglo a la Directiva sobre las aves. La red Natura 2000 abarca más del 18 % del territorio terrestre de la UE y alrededor del 6 % de su medio marino.

---

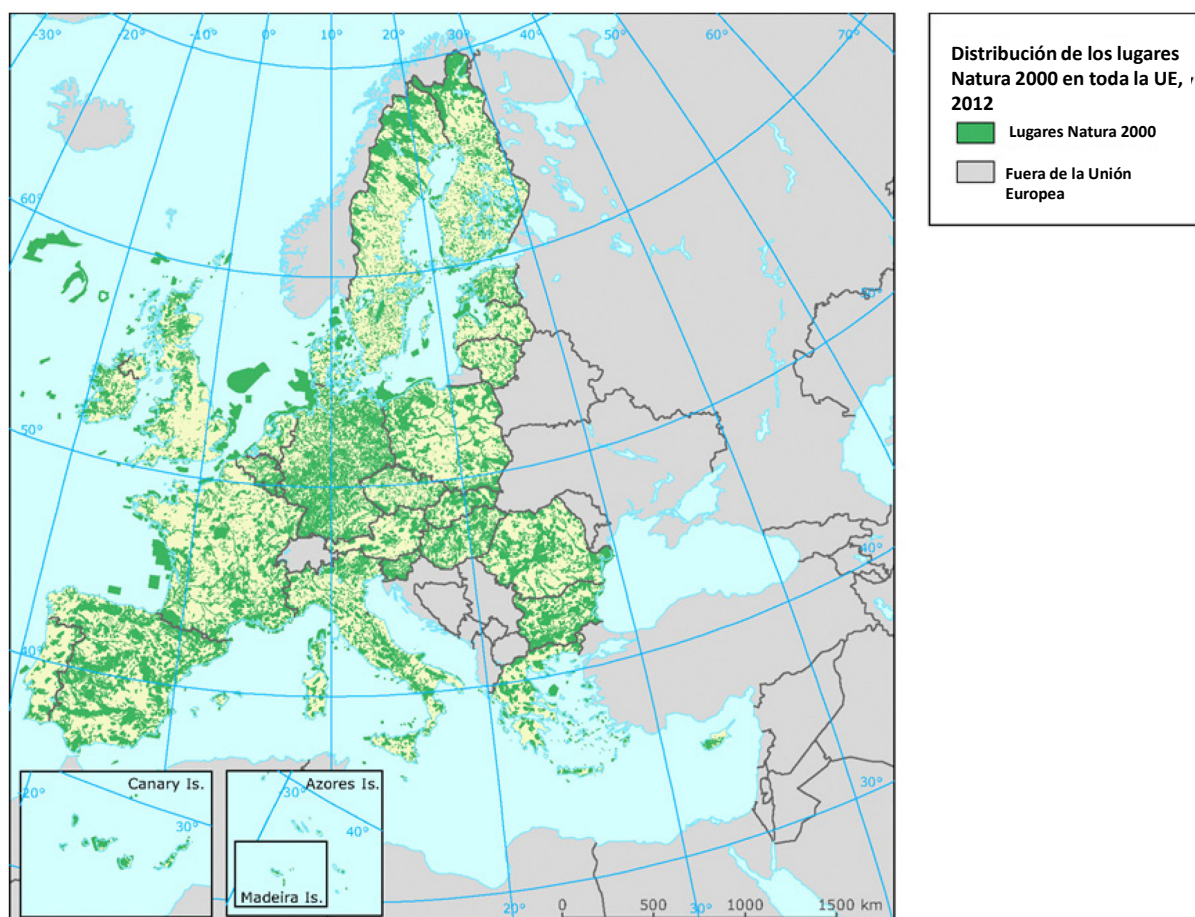
<sup>15</sup> *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives, DRAFT - Emerging Findings, For Fitness Check Conference of 20 November 2015* (estudio de evaluación para apoyar el control de adecuación de la Directiva sobre las aves silvestres y de la Directiva sobre hábitats – conclusiones).

<sup>16</sup> En el presente informe, por «Natura 2000» se entiende la red de lugares Natura 2000 que figuran en el artículo 3, apartado 1 de la Directiva 92/43/CEE.



Cuenta con más de 27 000 lugares (véase el **recuadro 1**), que ocupan más de 1 millón de kilómetros cuadrados de superficie terrestre y marina<sup>17</sup> (véase la **ilustración 1**).

### Ilustración 1 – Lugares Natura 2000 en toda la UE



*Nota:* El período de referencia (2012) no incluye los lugares añadidos a raíz de la adhesión de Croacia a la UE en 2013.

*Fuente:* Agencia Europea de Medio Ambiente: AEMA, Informe técnico n.º 2/2015, «*State of Nature in the EU*» Technical report No 2/2015», p. 120.

<sup>17</sup> Comisión Europea: Barómetro Natura 2000, julio de 2016

### Recuadro 1 – ¿Qué son los lugares Natura 2000?

Europa cuenta con una amplia variedad de climas, paisajes, y cultivos, y, por tanto con niveles elevados de biodiversidad. De manera análoga, Natura 2000 es una red europea diversificada de lugares en los que se protegen los hábitats y las especies naturales de la Unión Europea. La red proporciona protección a unos 230 tipos de hábitats naturales y a casi 1 200 especies animales y vegetales de reconocida importancia paneuropea, así como a unas 200 especies de aves. Los lugares Natura 2000 varían considerablemente en su tamaño y su naturaleza: desde lugares pequeños consistentes en cuevas subterráneas, a grandes lugares con centenares de hectáreas de bosque, desde puertos a espacios naturales silvestres, zonas agrícolas, antiguas minas a cielo abierto o bases militares.

Muchos lugares están protegidos en virtud de ambas Directivas (aves y hábitats), y gran parte de ellos cuentan también con la protección de otras designaciones internacionales, como por ejemplo Parques Nacionales o reservas de la biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

En total, el 46 % de la red Natura 2000 está cubierta por bosques, el 38 % por ecosistemas agrícolas, y el 11 % por ecosistemas de pastizal, el 16 % por ecosistemas de brezales y matorrales, el 11 % por ecosistemas de ciénagas y lagos, y los ecosistemas fluviales y costeros también forman parte de la red<sup>18</sup>. Para más información sobre el número y superficie de los lugares de cada Estado miembro véanse el **cuadro 1** del **anexo**.

---

<sup>18</sup> AEMA, Informe técnico n.º 5/2012 «*Protected areas in Europe – an overview*», p. 77 (<http://www.eea.europa.eu/publications/protected-areas-in-europe-2012>). Téngase en cuenta que las diferentes clases empleadas como aproximaciones a los tipos de ecosistemas pueden solaparse. Por ejemplo, algunos ecosistemas de pastizal son también ecosistemas agrícolas. Por tanto, una suma simple supondría la doble computación de algunas zonas.

**Fotografía 1 – Hábitats de murciélagos****Fotografía 2 – Hábitats de osos**

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, Hábitat de murciélagos, lugar 1 (Polonia), y osos pardos en el lugar 3 (Rumanía).

### ***Organización de Natura 2000***

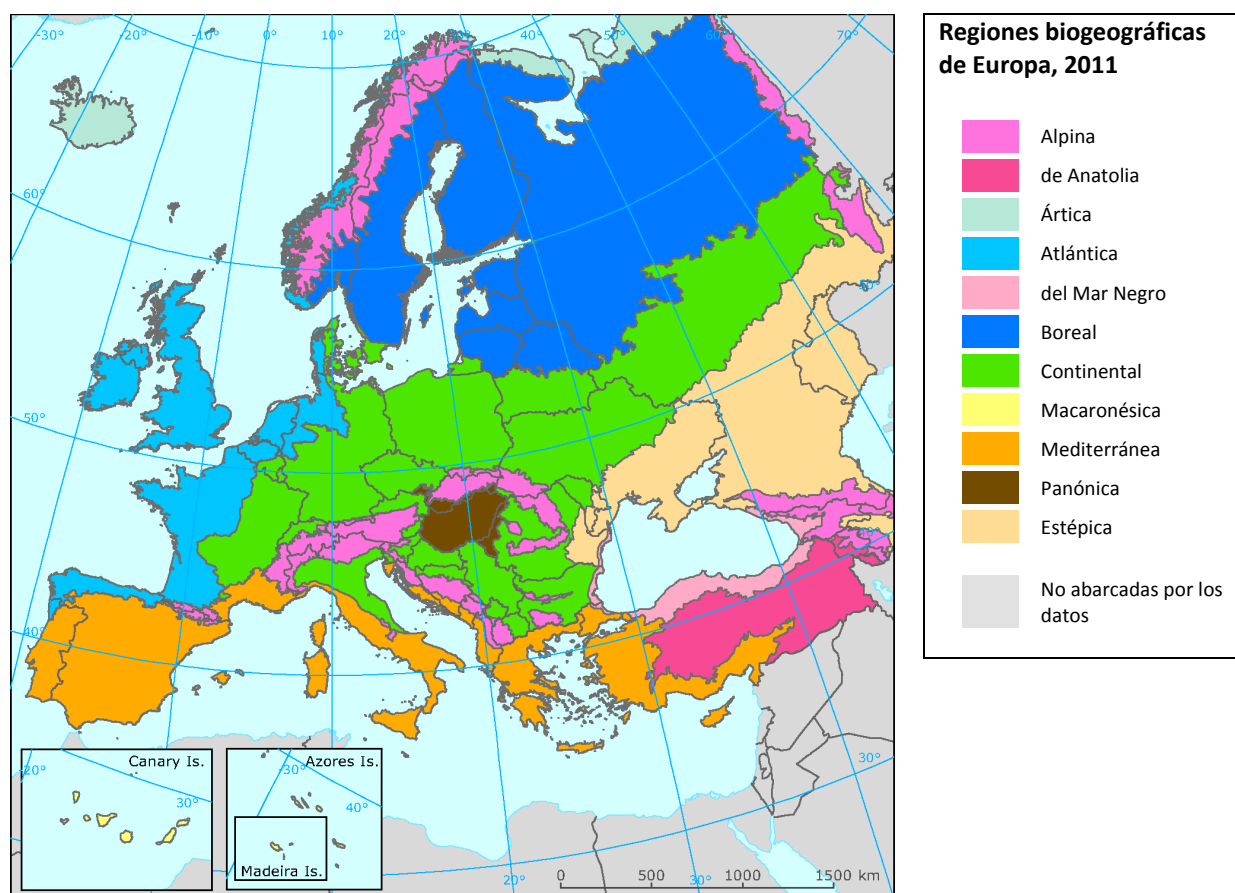
#### **Funciones**

7. La Comisión supervisa la aplicación de las Directivas sobre aves y hábitats en los Estados miembros. Al aprobar los programas de financiación de los Estados miembros para los fondos de la UE en el período 2014-2020, comprobó hasta qué punto las medidas y la financiación propuestas eran coherentes con las necesidades y los objetivos de la red Natura 2000 descritos en los marcos de acción prioritaria (MAP). La Comisión publica documentos de orientación en apoyo de la implantación de la red Natura 2000 por parte de los Estados miembros; además, organiza el proceso biogeográfico, un foro para cooperación que abarca las distintas regiones biogeográficas<sup>19</sup> (véase la ***ilustración 2***) e incluye seminarios, talleres y actividades de cooperación. La Comisión también tramita las denuncias

<sup>19</sup> Europa cuenta con once regiones biogeográficas reconocidas, nueve de las cuales se encuentran en la Unión Europea. Dichas regiones, que sirven para describir tipos de hábitats y especies que viven en condiciones similares en distintos países, son las siguientes: alpina, de Anatolia, ártica, atlántica, boreal, continental, estépica, macaronésica, del Mar Negro, mediterránea y panónica.

relativas a la aplicación de las Directivas y la gestión de los lugares en los Estados miembros. Cuando un Estado miembro no cumple sus obligaciones derivadas de las Directivas sobre la Naturaleza, la Comisión podrá iniciar un procedimiento de infracción contra él.

### Ilustración 2 – Regiones biogeográficas de Europa



*Fuente:* Agencia Europea de Medio Ambiente (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/biogeographical-regions-in-europe-1>).

8. La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y su Centro Temático Europeo para la Conservación de la Naturaleza y la Biodiversidad prestan apoyo técnico y científico a la Comisión en la designación de lugares Natura 2000, facilitando información sobre la red a través del portal de referencia Natura 2000 (base de datos con información específica sobre los lugares recogida en formularios normalizados de datos [FND]). La AEMA publicó en 2015 su segundo informe sobre el estado de la Naturaleza, que abarcó el período de seis años

comprendido entre 2007 y 2012 inclusive. Este informe<sup>20</sup>, basado en información oficialmente notificada por los Estados miembros en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre hábitats y del artículo 12 de la Directiva sobre las aves, ofrece un panorama completo del estado de conservación y de las tendencias de las especies y hábitats protegidas previstas en las Directivas. La Agencia trabaja con otros expertos de la Comisión y de los Estados miembros para desarrollar directrices sobre la elaboración de informes.

9. Corresponde a los Estados miembros establecer, gestionar y financiar la red de lugares Natura 2000, además de establecer y aplicar las medidas de conservación necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las especies protegidos en un estado de conservación favorable. Esto implica evitar alteraciones apreciables en las especies o el deterioro de los hábitats protegidos que hayan motivado la designación de las zonas. La responsabilidad de vigilar el estado de conservación de los hábitats y especies puede corresponder a una autoridad nacional (Francia, Rumanía y Polonia) o delegarse a las autoridades regionales (Alemania y España).

10. Cualquier proyecto que pueda afectar de forma apreciable a lugares de la red Natura 2000, bien de forma individual, bien en combinación con otros proyectos («efectos acumulativos»), se someterá a una «adecuada evaluación»<sup>21</sup> de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. Las medidas paliativas para reducir el impacto negativo en el medio ambiente normalmente suelen formar parte de un proyecto y se examinan en la evaluación. Las autoridades competentes no podrán otorgar su autorización para un proyecto hasta que se hayan cerciorado de que el mismo no afectará negativamente a la integridad del lugar.

---

<sup>20</sup> Informe técnico de la AEMA nº 2/2015. La Comisión resumió este informe en su propio informe sobre el estado de la Naturaleza.

<sup>21</sup> Artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE.



### Fotografía 3 – Medidas paliativas para la fauna silvestre



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, Ejemplo de medida paliativa para permitir el paso de fauna por debajo de una autopista, lugar 2 (Rumanía).

11. En circunstancias excepcionales, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación, podrá permitirse la realización de un plan o de un proyecto si no existiera una solución alternativa o si lo justificaran razones imperiosas de interés público de primer orden. En dichos casos, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para corregir el impacto ambiental y garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.
12. En general, la Comisión carece de atribuciones para aprobar proyectos, salvo los grandes proyectos cofinanciados por la UE, para lo cual los Estados miembros han de presentarle sus propuestas<sup>22</sup>. Los «grandes proyectos» son normalmente grandes proyectos de

---

<sup>22</sup> Respecto del FEDER y el Fondo de Cohesión, en virtud de los artículos 39 y 40 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25) para el período 2007-2013, y en virtud de los artículos 100 a 103 del Reglamento (CE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 (DO L 347, 20.12.2013, p. 320) para el período 2014-2020.

infraestructuras de transporte, medio ambiente y otros sectores tales como la cultura, la educación, la energía, etc. Cuando los costes totales de este tipo de proyectos financiados con ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional o del Fondo de Cohesión durante el período de programación 2007-2013 eran superiores a 25 millones de euros (para proyectos medioambientales) y a 50 millones de euros (para proyectos de otros ámbitos), estaban sujetos a una evaluación y a una decisión específica de la Comisión Europea. Antes de su aprobación, se comprueba la coherencia de los grandes proyectos con otras políticas de la UE, entre las que se cuenta Natura 2000. La Comisión también evalúa la incorporación de medidas específicas a un proyecto para limitar o contrarrestar el impacto negativo en la red Natura 2000 y efectuar controles de seguimiento de su aplicación. En las propuestas podrá incluirse un análisis del impacto ambiental del gran proyecto y de los aspectos relativos a Natura 2000. La Comisión examinará el gran proyecto, habida cuenta de los factores señalados en el artículo 40, su coherencia con las prioridades del programa operativo afectados, su contribución al logro de los objetivos fijados con respecto a esas prioridades y su coherencia con otras políticas de la Unión.

### **Financiación**

13. El enfoque de la UE para financiar la implantación de la red Natura 2000 ha consistido sistemáticamente en<sup>23</sup> utilizar fondos existentes de la UE (principalmente procedentes de la política agrícola común [PAC] y los fondos estructurales y de cohesión<sup>24</sup>) antes que desarrollar instrumentos financieros específicos (véase asimismo el **cuadro 5** del **anexo**). No se destinan fondos específicos a Natura 2000 en los distintos programas de financiación sectorial, pero existen oportunidades de financiar Natura 2000 en el contexto del apoyo a la biodiversidad en todos los fondos de la UE pertinentes<sup>25</sup>, con la notable excepción del

---

<sup>23</sup> COM(2004) 431 final de 15 de julio de 2004 - «Financiación de Natura 2000» y SEC(2011) 1573 final.

<sup>24</sup> El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), el Fondo de Cohesión (FC), y el Fondo Social Europeo (FSE).

<sup>25</sup> La financiación de la agricultura en virtud del segundo pilar de la PAC es la principal fuente de apoyo a Natura 2000 en la mayoría de los países. SEC(2011) 1573 final, p. 6.

instrumento financiero LIFE<sup>26</sup> (que se remonta a 1993), el cual, pese a su escasa magnitud, cuenta con fondos destinados específicamente a una serie de acciones de Natura 2000. Este instrumento es gestionado directamente por la Comisión. Los lugares Natura 2000 también son financiados directamente por los Estados miembros, por donantes internacionales y por fondos privados. En 2010<sup>27</sup>, un informe realizado por encargo de la Comisión estimó el coste anual total de la gestión de la red Natura 2000 en 5 800 millones de euros. Menos del 20 %<sup>28</sup> de dicho importe fue financiado por la UE durante el período de programación 2007-2013.

14. Los Estados miembros han desarrollado marcos de acción prioritaria (MAP) con el apoyo de la Comisión como herramienta de planificación estratégica para definir las necesidades y prioridades de financiación de Natura 2000 en los ámbitos nacional y regional, y facilitar su integración en diferentes instrumentos de financiación de la UE. Los MAP están destinados a servir de ayuda a los Estados miembros en la elaboración de sus documentos estratégicos o de programación (tales como acuerdos de asociación, programas de desarrollo rural y programas operativos) y facilitar su coherencia con la financiación de Natura 2000.

15. El primer ejercicio de MAP tuvo lugar en 2012. La Comisión facilitó a los Estados miembros la plantilla de los MAP parcialmente cumplimentada con los datos disponibles y les pidió que los comprobaran y los completaran. La plantilla normalizada de los MAP incluía una descripción general de la red en el ámbito regional o nacional del Estado miembro y descripciones del estado de conservación de los hábitats y especies, y de las disposiciones administrativas para la gestión de la red. Una parte importante del MAP hacía referencia a la experiencia actual de los Estados miembros sobre el uso de los fondos de la UE para obtener una visión de conjunto de la importancia de dichos fondos para las inversiones en

---

<sup>26</sup> LIFE es el instrumento financiero de la UE para el apoyo al medio ambiente y a los proyectos de conservación de la naturaleza y de acción en favor del clima en toda la Unión.

<sup>27</sup> «*Costs and Socio-Economic Benefits associated with the Natura 2000 Network*», Instituto para una política europea del medio ambiente, p. 1.

<sup>28</sup> Kettunen, M., Baldock, D., Gantioler, S., Carter, O., Torkler, P., Arroyo Schnell, A., Baumüller, A., Gerritsen, E., Rayment, M., Daly, E., y Pieterse, M. 2011. *Assessment of the Natura 2000 co-financing arrangements of the EU financing instrument. A project for the European Commission – final report* (Institute of European Environmental Policy, Bruselas, Bélgica), p. 5.



Natura 2000 durante el período de programación 2007-2013. Los Estados miembros también tenían que establecer, para el período de programación 2014-2020, prioridades estratégicas de conservación con las medidas clave correspondientes para lograrlas, así como las modalidades de vigilancia y evaluación previstas.

### **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

16. Al determinar el alcance y enfoque de la fiscalización, el Tribunal se basó en las acciones establecidas con arreglo al objetivo 1 de la estrategia de biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020 para aplicar las Directivas sobre la Naturaleza (véase el apartado 2). El objetivo de la fiscalización era responder a la pregunta «¿Se ha implantado adecuadamente la red Natura 2000?». La principal pregunta de auditoría se dividía en las siguientes preguntas secundarias:

- a) *¿Se ha gestionado adecuadamente la red Natura 2000?* Para responder a esta pregunta, el Tribunal evaluó si los Estados miembros habían adoptado las necesarias medidas de conservación y si contaban con procedimientos apropiados para evitar o compensar el deterioro de los lugares de la red. A este respecto, en la Comisión se examinó la orientación proporcionada por dicha institución, los procedimientos de evaluación de los grandes proyectos que afectan a lugares Natura 2000, y los procedimientos para la tramitación de denuncias.

*¿Se ha financiado adecuadamente la red Natura 2000?* El Tribunal examinó la concepción y el uso de los fondos de la Unión disponibles para los lugares Natura 2000 durante el período de programación 2007-2013, así como la asignación prevista para el período 2014-2020 vinculada a los MAP. El Tribunal analizó particularmente cómo se había integrado Natura 2000 en otros instrumentos políticos, y hasta qué punto las medidas financiadas se habían coordinado y adaptado correctamente a las necesidades de la red.

*¿Se ha vigilado adecuadamente la red Natura 2000?* Se examinaron los distintos instrumentos de vigilancia de que disponían los Estados miembros y la Comisión, y cómo habían sido utilizados. El Tribunal evaluó el sistema de indicadores de rendimiento, los mecanismos de vigilancia de los lugares de la red y el sistema de información sobre hábitats y especies.

17. La fiscalización se centró en el marco global de aplicación más que en los resultados obtenidos individualmente en los lugares en materia de conservación, y se llevó a cabo tanto en la Comisión como en los Estados miembros. El Tribunal recabó pruebas de cinco Estados miembros (Francia<sup>29</sup>, Alemania<sup>30</sup>, España<sup>31</sup>, Polonia y Rumanía) que abarcaban ocho de las nueve regiones biogeográficas de la UE<sup>32</sup>. Se realizaron visitas a las autoridades de estos Estados miembros y a veinticuatro lugares Natura 2000. Se celebraron asimismo reuniones con representantes de varias partes interesadas, en especial organizaciones de agricultores y organizaciones no gubernamentales (ONG) defensoras del medio ambiente.

18. Asimismo, se envió una encuesta a los restantes Estados miembros (veintitrés) para obtener información sobre los sistemas de gestión y la financiación pública utilizada para los lugares Natura 2000.

## **OBSERVACIONES**

### ***La gestión de la red Natura 2000 por los Estados miembros no fue suficientemente buena***

19. La implantación de Natura 2000 exige una estrecha coordinación entre distintas autoridades competentes de cada Estado miembro y con numerosas partes interesadas. Las medidas de conservación necesarias para mantener o restablecer los hábitats y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable deben adoptarse a su debido tiempo y ser suficientemente específicas para poder aplicarse eficazmente. Cualquier proyecto programado que pueda afectar de forma apreciable a un lugar de la red Natura 2000 debe someterse a una cuidadosa evaluación<sup>33</sup> teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. Si, pese a sus potenciales repercusiones

---

<sup>29</sup> Alta Normandía, Baja Normandía y Languedoc-Rosellón.

<sup>30</sup> Schleswig-Holstein y Baviera.

<sup>31</sup> Asturias, Madrid, Valencia e Islas Canarias.

<sup>32</sup> La fiscalización abarcó Estados miembros con territorios en las regiones alpina, atlántica, estépica, macaronésica, del Mar Negro, del Mediterráneo, continental y panónica. No se visitaron Estados miembros con territorios en la región boreal.

<sup>33</sup> Estas son las «adecuadas evaluaciones» que exige la Directiva sobre hábitats.

negativas, debiera realizarse un proyecto, deberán tomarse medidas compensatorias adecuadas. En el ámbito de la UE, la función de la Comisión es ayudar a los Estados miembros a aplicar eficazmente las Directivas a través de sus orientaciones y, en caso necesario, por vía ejecutiva.

**La coordinación entre autoridades y partes interesadas en los Estados miembros no estaba suficientemente desarrollada**

20. La gestión de la red Natura 2000 abarca una amplia gama de sectores, entre ellos, en particular, los sectores medioambiental, agrícola, de planificación urbana, de desarrollo rural y de turismo. La implantación satisfactoria de Natura 2000 requiere una coordinación eficaz entre sectores. El Tribunal observó que todos los Estados miembros visitados habían creado una estructura para gestionar la red Natura 2000. Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros visitados hubo casos de coordinación insuficiente entre las autoridades competentes como se ilustra en el **recuadro 2**.

**Recuadro 2 – Coordinación insuficientes de las autoridades en los Estados miembros fiscalizados**

En Rumanía, donde la planificación y financiación de Natura 2000 están suficientemente coordinadas en el ámbito nacional, es necesario mejorar la cooperación y comunicación en los ámbitos regional y local entre gestores de lugares, autoridades y otras partes interesadas (como los propietarios de los terrenos) para garantizar la implantación eficaz de Natura 2000. Por ejemplo, en varios lugares todavía carecían de organismo de gestión, faltaban procedimientos que permitieran tener en cuenta Natura 2000 en la planificación urbana, y se producían solapamientos en las funciones supervisoras de las autoridades locales.

En Francia existían problemas de coordinación entre las autoridades medioambientales, encargadas de Natura 2000, y las autoridades agrícolas, responsables del pago de la mayor parte de la financiación de la UE empleada para financiar los lugares Natura 2000. Las autoridades medioambientales disponían de información limitada sobre la aplicación de las medidas agroambientales por las autoridades agrícolas, como por ejemplo la relativa al número de agricultores y superficies afectadas, los tipos de medidas, y el importe de los fondos públicos gastados en los lugares Natura 2000.

21. Es importante que las principales partes interesadas, en particular los usuarios y propietarios de la tierra, participen en la planificación y aplicación de las medidas de conservación en los lugares Natura 2000 para que comprendan y apoyen los objetivos de conservación. Los Estados miembros organizaron actividades de capacitación, principalmente a través de cursos de formación, en el ámbito nacional y local. El Tribunal halló un ejemplo de buena práctica en Francia, que consistía en consultar a la población local (véase el **recuadro 3**). En los restantes Estados miembros<sup>34</sup> visitados, por el contrario, no se habían establecido canales eficaces de consultas regulares para facilitar la comunicación con las principales partes interesadas.

**Recuadro 3 – Ejemplo de buena práctica consistente en consultar a los usuarios de la tierra y a las poblaciones locales**

En Francia cada lugar Natura 2000 estaba gestionado por un comité director compuesto por representantes del sector público, las autoridades regionales, asociaciones comunitarias y empresariales, organizaciones de protección de la Naturaleza, organizaciones de usuarios de la tierra, etc. La participación en las consultas del comité director permitió a las partes interesadas asumir los objetivos de Natura 2000.

22. Los hábitats y las especies no se hallan limitados por las fronteras nacionales o regionales. Resulta pues esencial desarrollar una red de lugares bien interconectados si se desea mantener o restablecer un estado de conservación favorable, y para ello es necesaria la cooperación transfronteriza. Sin embargo, las infraestructuras nacionales eran insuficientes para impulsar esta cooperación y faltaban procedimientos para que los países vecinos pudieran informarse entre sí sobre lugares potenciales o sobre proyectos que podrían necesitar una evaluación (véase el apartado 28). No obstante, sí se hallaron buenos ejemplos de cooperación transfronteriza a escala local subvencionada con fondos de la UE, como se muestra en el **recuadro 4**.

---

<sup>34</sup> Alemania, España, Polonia y Rumanía.

**Recuadro 4 – Ejemplos de cooperación transfronteriza a escala local en los Estados miembros visitados**

En Francia, los gestores de uno de los lugares visitados habían cooperado con sus homólogos españoles a través del proyecto POCTEFA<sup>35</sup>, cofinanciado por el FEDER durante el período 2007-2013.

En Polonia, el Tribunal encontró ejemplos de cooperación transfronteriza con Eslovaquia en el contexto de un proyecto del FEDER para proteger el urogallo y el gallo lira en los Cárpatos occidentales.

Rumanía tenía proyectos LIFE destinados a la conservación de determinadas especies en los que participaban sus países vecinos, Hungría y Bulgaria.

**Con demasiada frecuencia, los Estados miembros retrasaban o definían incorrectamente las medidas de conservación necesarias**

23. Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria por la Comisión, el Estado miembro de que se trate debe dar a dicho lugar la designación de zona especial de conservación como máximo en un plazo de seis años y fijar las medidas de conservación necesarias para todas las especies o hábitats protegidos presentes en el lugar<sup>36</sup>. En la Directiva sobre las aves se prevé un régimen de protección similar (véase el apartado 6). Las medidas de conservación pueden presentarse en forma de plan de gestión que establece los objetivos de conservación del lugar y las medidas necesarias para lograrlos<sup>37</sup>.

24. Se registraron retrasos significativos en la designación de lugares como zonas especiales de conservación en la mayoría de los Estados miembros. Según notificó la Comisión, una tercera parte de los 22 419 lugares de importancia comunitaria existentes en enero de 2010 no había sido designados como zonas especiales de conservación en enero de 2016, o sea,

---

<sup>35</sup> Programa de cooperación transfronteriza España-Francia-Andorra (Programme Opérationnel de Coopération Transfrontalière Espagne-France-Andorre).

<sup>36</sup> Artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre hábitats.

<sup>37</sup> *Gestión de espacios Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats*, 2000, Comisión Europea.

una vez finalizado el plazo de seis años. Tres Estados miembros<sup>38</sup> todavía no habían designado ninguna ZEC dentro de plazo (véase el **cuadro 2** del **anexo**).

25. El Tribunal detectó retrasos en la adopción de las medidas de conservación en los cinco Estados miembros fiscalizados. Solo en ocho de los veinticuatro lugares fiscalizados se adoptaron medidas de conservación dentro del plazo de seis años desde la designación del lugar. Un lugar de España que todavía no contaba con medidas de conservación adecuadas había sido designado en la década de 1990. El retraso en la adopción de las medidas necesarias puede comprometer el estado de conservación de estos lugares y el total cumplimiento de los objetivos de las Directivas. Además, pocos planes de gestión habían sido revisados pese a que algunos se habían elaborado más de diez años antes de la fiscalización (véase asimismo el **cuadro 3** del **anexo**).

26. Las medidas de conservación deben referirse a los objetivos de conservación establecidos para el lugar de que se trate. Sin embargo, en los Estados miembros visitados (salvo en Polonia), frecuentemente los objetivos de conservación no eran suficientemente específicos ni cuantificados. Esto explica por qué, en los mismos cuatro Estados miembros<sup>39</sup>, las medidas de conservación previstas en los planes de gestión tampoco estaban definidas con precisión y raramente establecían hitos para llevarlos a cabo (véase el **recuadro 5**).

#### **Recuadro 5 – Ejemplos de objetivos y medidas de conservación inespecíficos**

En España, el plan de gestión de uno de los lugares fiscalizados contenía objetivos de conservación generales que no especificaban la población destinataria de cada especie protegida ni el calendario de actuación correspondiente.

Las medidas de conservación derivadas de estos objetivos eran igualmente vagas. Por ejemplo: «se supone que las subvenciones agroambientales fomentan las prácticas agrícolas compatibles con la protección y la conservación del medio ambiente».

Estos objetivos y medidas generales dificultaban la evaluación de los resultados.

<sup>38</sup> Malta, Polonia y Rumanía.

<sup>39</sup> Alemania, España, Francia y Rumanía.

27. El Tribunal también examinó si en los veinticuatro lugares visitados existían planes de gestión y se habían aplicado. Se constató que solo doce lugares contaban con dichos planes: en tres de ellos todavía no habían empezado a aplicarse, en otros cuatro solo de forma parcial (véase el **cuadro 3** del **anexo**).

### **Los Estados miembros visitados no evaluaron adecuadamente los proyectos que afectaban a lugares Natura 2000**

28. Con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats, cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a un lugar Natura 2000 se someterá a una «adecuada evaluación» de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar (véase el apartado 10). El Tribunal controló los sistemas establecidos en los Estados miembros para realizar estas evaluaciones y examinó cuarenta y siete proyectos en los que eran necesarias. Tras la evaluación, dos de los proyectos no obtuvieron la aprobación para ser llevados a cabo.

#### **Fotografía 4 – Lugar sujeto a adecuada evaluación**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, Zona costera urbana sujeta a adecuadas evaluaciones, lugar 5 (España).

29. Todos los Estados miembros visitados habían establecido sistemas para someter a estas evaluaciones los proyectos que pudieran afectar a lugares Natura 2000. No obstante, el Tribunal constató que, en treinta y cuatro de los cuarenta y siete casos, no se habían llevado a cabo evaluaciones sistemáticas y completas y que en otros seis casos la documentación

facilitada era insuficiente para extraer conclusiones de las evaluaciones (véase el **cuadro 4** del **anexo**). Las insuficiencias más comunes consistían en que las evaluaciones no analizaban el impacto en todas las especies y hábitats, no estaban suficientemente documentadas o no eran llevadas a cabo por personal debidamente cualificado (véase un ejemplo en el **recuadro 6**).

**Recuadro 6 – Ejemplo de procedimientos de evaluación inadecuados**

Un proyecto en Rumanía requería la construcción de un almacén de cereales, y la autorización se concedió bajo una serie de condiciones, entre las que se contaba la aplicación de medidas paliativas. Sin embargo, dichas condiciones eran incompatibles con las medidas de conservación, entre las que figuraba la prohibición de construcciones incluso de menor escala y del ruido de la maquinaria.

30. Un elemento clave del proceso de «adecuada evaluación» es tener en cuenta los «efectos acumulativos»<sup>40</sup> de otros proyectos. En la muestra de cuarenta y siete casos, el Tribunal constató que los Estados miembros no habían evaluado los efectos acumulativos debidamente en treinta y dos casos ni estaban suficientemente al tanto de otras evaluaciones de proyectos cercanos. En algunos controles no se tuvo en cuenta si se producían efectos acumulativos, o no eran suficientemente exhaustivos. En consecuencia, existía riesgo de que no se detectaran el posible impacto en Natura 2000 (véase el **recuadro 7**).

**Recuadro 7 – Efectos acumulativos que no se tuvieron en cuenta al aprobar proyectos**

En Alemania, una de las evaluaciones examinadas se refería a la construcción de una urbanización turística. El proyecto fue autorizado pese a la inquietud de las autoridades medioambientales locales por el potencial impacto en el lugar, sobre todo teniendo en cuenta los efectos combinados de un nuevo puente marítimo y del consiguiente aumento del número de veraneantes.

---

<sup>40</sup> Por «efectos acumulativos» se entiende el efecto combinado de los planes o proyectos propuestos con otros planes o proyectos. Véase el apartado 4.4.3 de la orientación de la Comisión «Gestión de espacios Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats» ([http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision\\_of\\_art6\\_en/pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en/pdf)).



En Rumanía, una de las evaluaciones examinadas se refería a la construcción de una cantera. El proyecto fue autorizado por la autoridad ambiental local, aunque, anteriormente, esta misma autoridad había decidido autorizar un proyecto similar con la condición de permitir un máximo de dos canteras por cada 20 km de cauce. El Tribunal constató que ya existían hasta cinco proyectos equivalentes en la zona en un tramo de entre 12 y 15 km del cauce del río.

31. Sin embargo, también se hallaron ejemplos de buena práctica en los enfoques de los Estados miembros para abordar los efectos acumulativos de proyectos en lugares Natura 2000, como se explica en el **recuadro 8**.

**Recuadro 8 – Base de datos creada en Baviera para evaluar los efectos acumulativos**

Todas las adecuadas evaluaciones de los lugares Natura 2000 se registraron en una base de datos centralizada accesible a las autoridades públicas. De este modo se facilitaba la identificación de proyectos con posibles efectos acumulativos. Los datos relativos a los lugares podían extraerse y ponerse a disposición de entidades privadas, como sociedades de ingeniería o arquitectos, si así lo solicitaban.

32. Normalmente, las medidas paliativas se incorporan a los proyectos para limitar el impacto negativo de estos en el medio ambiente. También pueden ser impuestas por las autoridades competentes como condiciones para la autorización de proyectos. En ambos casos, dado que constituyen un elemento importante para obtener la aprobación del proyecto, debe supervisarse su aplicación real. Dos de los cinco Estados miembros visitados (Polonia y Rumanía) no comprobaron la aplicación de las medidas paliativas para afrontar el impacto medioambiental de los proyectos en los lugares Natura 2000. Si no se realizan estos controles, es imposible tener la certeza de que las medidas se han llevado efectivamente a cabo. Por ejemplo, durante una visita sobre el terreno a un lugar situado en Polonia, el Tribunal constató que no se había aplicado una medida paliativa exigida por las autoridades (plantación de árboles).

33. Las medidas compensatorias son necesarias cuando un proyecto debe ejecutarse a pesar de su impacto negativo sobre un lugar Natura 2000 porque lo justifiquen razones de interés público y en ausencia de soluciones alternativas (véase el apartado 11). En dichos casos, los Estados miembros afectados deben informar a la Comisión. No se adoptaron medidas

compensatorias en ninguno de los proyectos examinados en los Estados miembros visitados. El número de medidas compensatorias notificadas por los Estados miembros a la Comisión desde 2007 hasta el momento de la fiscalización era muy variable. En los miles de lugares Natura 2000 existentes (véase el **cuadro 1** del **anexo**), Francia notificó tres medidas compensatorias; Alemania, sesenta y tres; Polonia, ocho; Rumanía, tres, y España, once. Esto puso de manifiesto que los Estados miembros fiscalizados podían tener enfoques muy diferentes sobre cómo aplicar en la práctica las medidas compensatorias.

34. Los Estados miembros también deben informar a la Comisión con antelación de todos los grandes proyectos financiados con cargo a los fondos estructurales (véase el apartado 12). El examen de doce grandes proyectos desveló que la Comisión había comprobado todas las propuestas de proyecto con repercusión en lugares Natura 2000 y que con frecuencia había pedido aclaraciones sobre cuestiones medioambientales<sup>41</sup>.

### **La Comisión supervisó activamente la implantación de Natura 2000**

35. Para ayudar a los Estados Miembros a implantar correctamente Natura 2000, la Comisión ha publicado documentos de orientación pertinentes y detallados<sup>42</sup> sobre aspectos clave de las Directivas sobre la Naturaleza, y también sobre sectores específicos<sup>43</sup>. En las

---

<sup>41</sup> Los Estados miembros se encargan de la aplicación de los proyectos financiados con fondos estructurales. El seguimiento de la aplicación de los proyectos lo lleva a cabo el correspondiente comité director, mientras que la Comisión participó en calidad de observador en el período 2007-2013.

<sup>42</sup> Las principales directrices son: Gestión de espacios – Natura 2000, disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE de hábitats, (2000) ([http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision\\_of\\_art6\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf)); *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Articles 6.3 and 6.4 of the Habitats Directive 92/43/EEC* (2002) ([http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura\\_2000\\_assess\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf)); Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats 92/43/EEC (2007, actualizado en 2012) ([http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new\\_guidance\\_art6\\_4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_en.pdf)).

<sup>43</sup> *Aquaculture and Natura 2000* (2012) (<https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/guidance-aquaculture-natura2000.pdf>); *Inland waterway transport and Natura 2000* (2012) ([http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/IWT\\_BHD\\_Guideline](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/IWT_BHD_Guideline)

visitas de control se constató que en los Estados miembros no estaba generalizado el uso de los documentos orientativos de la Comisión para la gestión de lugares Natura 2000. A pesar de ello, en la encuesta del Tribunal, a la pregunta sobre las orientaciones de la Comisión, la mayoría de los Estados miembros<sup>44</sup> respondían que acogerían con satisfacción nuevas directrices.

36. En 2012, la Comisión Europea lanzó el proceso biogeográfico Natura 2000, consistente en un mecanismo de cooperación y creación de redes en el que también se organizan seminarios y actividades para mejorar la coherencia en la gestión de la red Natura 2000. La mayoría de los seminarios y su correspondiente documentación estaba en inglés. Esto supuso un obstáculo para la participación de algunos Estados miembros y retrasó la difusión y la utilización de los resultados, sobre todo en los propios lugares.

37. La aplicación de las Directivas sobre la Naturaleza se caracteriza por el elevado número de denuncias. En 2009, la Comisión creó un registro centralizado para recopilar todas las denuncias y consultas de los ciudadanos y organizaciones de la UE. En el momento de la fiscalización, la Comisión había registrado más de 4 000 infracciones potenciales de la legislación de la Unión sobre la Naturaleza, desde 1981, fecha de entrada en vigor de las Directivas. La mayoría de estos asuntos (el 79 %) se cerraron sin actuaciones ulteriores. En otros casos, la Comisión tuvo que seguir investigando el expediente y solicitó aclaraciones adicionales al denunciante o al Estado miembro.

38. Cuando un Estado miembro no cumple sus obligaciones derivadas de las Directivas sobre la Naturaleza, la Comisión puede iniciar un procedimiento de infracción contra él (véase el

---

s.pdf); *Wind-energy developments and Natura 2000* (2011); *Non-energy mineral extraction and Natura 2000* (2011)

([http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee\\_n2000\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_n2000_guidance.pdf)); *The implementation of the Birds and Habitats Directives in estuaries and coastal zones* (2011)

([http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/doc/guidance\\_doc.pdf](http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf)).

<sup>44</sup> Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Grecia, Italia, Chipre, Letonia, Hungría, Malta, Países Bajos, Eslovenia, Finlandia, Suecia y Reino Unido.

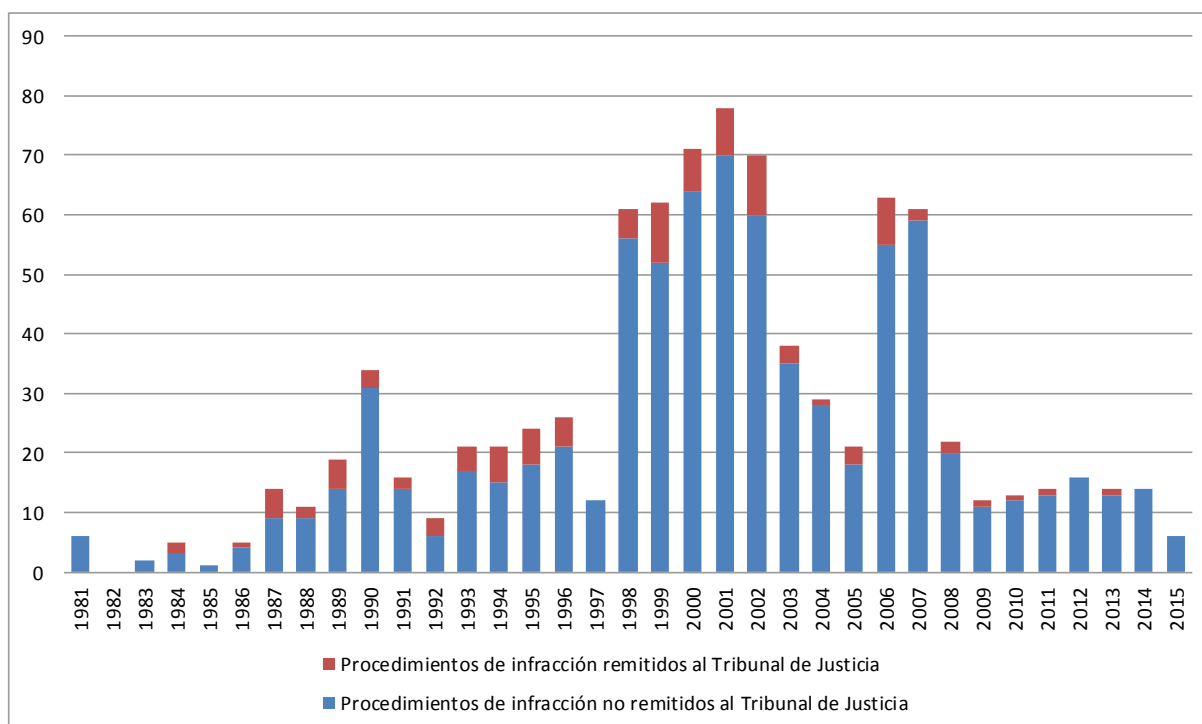
apartado 7). Según varias fuentes de la Comisión<sup>45</sup>, desde 1981, los asuntos relativos a las Directivas sobre la Naturaleza son los más numerosos del sector medioambiental, con una proporción próxima al 30 %.

39. El «*EU Pilot scheme*» (proyecto Pilot de la UE), procedimiento previo de infracción introducido en 2008, implica un diálogo informal y bilateral entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros sobre cuestiones relativas a la correcta transposición o aplicación de la legislación de la UE. La Comisión lo utiliza cuando necesita que los Estados miembros aclaren su posición fáctica y jurídica en estos aspectos. Desde 2008, se han abierto 554 expedientes *EU Pilot* relativos a las Directivas sobre la Naturaleza, setenta y ocho de los cuales (el 14 %), fueron seguidos de procedimientos formales de infracción ulteriores. La introducción de *EU pilot* en 2008 contribuyó a una mayor eficiencia y a la disminución de los procedimientos de infracción, ya que solo se incoaba el procedimiento de infracción en aquellos casos que no hubieran podido resolverse mediante el diálogo con el Estado miembro afectado (véase la ***ilustración 3***).

---

<sup>45</sup> Informes anuales sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión relativos a 2014 y 2015 y otras informaciones facilitadas por la Comisión.

**Ilustración 3 – Número de procedimientos de infracción relativos a las Directivas sobre la Naturaleza abiertos al año, frente al número de los remitidos al Tribunal de Justicia**



*Fuente:* El análisis del Tribunal de Cuentas Europeo, realizado a partir de datos facilitados por la Comisión Europea.

***Los fondos de la UE no se movilizaron adecuadamente para apoyar la gestión de la red Natura 2000***

40. La financiación de Natura 2000 está integrada en los fondos de la UE, en los cuales, la protección de la Naturaleza es solamente un objetivo más entre otros muchos. Los Estados miembros preparan marcos de acción prioritaria (MAP) para definir las necesidades y prioridades de financiación de la red Natura 2000 y facilitar su incorporación a diferentes instrumentos de financiación de la UE (véanse los apartados 13 a 15). Dichas necesidades han de incorporarse al documento de programación propuesto por los Estados miembros para cada uno de los diferentes instrumentos de financiación de la UE durante los siete años del período de programación. Asimismo, en las medidas reales y en los proyectos financiados deben estar reflejadas en las necesidades específicas de los lugares Natura 2000.

## **Los marcos de acción prioritaria presentaban una visión poco fiable de los costes de la red Natura 2000**

No existe una estimación fiable de los fondos de la UE empleados en Natura 2000 durante el período de programación 2007-2013

41. Aunque se disponía de información sobre determinadas medidas específicas, faltaban estimaciones fiables y comparables de la financiación consolidada destinada a la implantación de Natura 2000 durante el período de programación 2007-2013: la información notificada sobre la aplicación de los distintos programas de la UE no permitía a la Comisión controlar el importe de los fondos de la UE destinados a Natura 2000. Además, dicha información no se facilitaba en el ejercicio de MAP. Existían limitaciones significativas en los datos facilitados por los Estados miembros. En el estudio justificativo del control de adecuación (*fitness check*) (véase el apartado 5) se ponen de manifiesto problemas similares.

42. Además del fondo del programa LIFE, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) contaba con medidas específicas para Natura 2000 durante el período 2007-2013 (medidas 213 «ayudas Natura 2000» y 224 «ayudas Natura 2000 en favor del medio forestal»), además de otras medidas que pueden ser beneficiosas para la red Natura 2000. Sin embargo, solo se hizo un uso limitado de las medidas 213 y 214. En los cinco Estados miembros visitados, únicamente las utilizaron los *Länder* alemanes de Schleswig-Holstein y Baviera y la comunidad autónoma española de Asturias.

43. Los fondos de la UE también se utilizan para apoyar medidas medioambientales que no están específicamente destinadas a lugares Natura 2000, pero que suponen una importante fuente de financiación para la red. Debido a las limitaciones en la rendición de cuentas del gasto real, con frecuencia era difícil distinguir las ayudas a Natura 2000 de la financiación de otras medidas medioambientales.

44. La encuesta del Tribunal permitió confirmar la falta de información coherente y comparable sobre el gasto público destinado a Natura 2000 durante el período de programación 2007-2013, incluida la financiación de la UE. Todos los Estados miembros salvo Suecia notificaron gasto público en Natura 2000 en la encuesta del Tribunal. Cada año se notificó un gasto de la UE que osciló entre 400 millones de euros (2007) y 2 000 millones

de euros (2013). No todos los Estados miembros pudieron notificar datos de todos los fondos (véase el **cuadro 1**). Más del 90 % del gasto notificado en la encuesta se efectuó en virtud del FEDER, el Feader y LIFE.

**Cuadro 1 – Información obtenida en la encuesta del Tribunal relativa al período de programación 2007-2013**

Estado miembro / Nombre del fondo	Feader	FEDER	FEP <sup>2</sup>	LIFE	FSE <sup>3</sup>	Cohesión	7PM <sup>4</sup>	Nacional	Otros
Bélgica									
Bulgaria									
República Checa									
Dinamarca									
Alemania									
Estonia									
Irlanda									
Grecia									
España									
Francia									
Croacia									
Italia									
Chipre									
Letonia									
Lituania									
Luxemburgo									
Hungría									
Malta									
Países Bajos									
Austria									
Polonia									
Portugal									
Rumanía									
Eslovenia									
Eslovaquia									
Finlandia									
Suecia <sup>1</sup>									
Reino Unido									
<b>Total</b>									

<sup>1</sup> Suecia indicó que Natura 2000 está financiado por el Feader, pero no pudo aportar cifras.

<sup>2</sup> Fondo Europeo de Pesca.

<sup>3</sup> Fondo Social Europeo.

<sup>4</sup> Séptimo programa marco de investigación y desarrollo tecnológico.

*Nota:* Las casillas en blanco indican que el Estado miembro no facilitó cifras con respecto al fondo de que se trate.

*Fuente:* Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo.



La evaluación de las necesidades financieras para el período de programación 2014 – 2020 no era exacta ni completa

45. Además de analizar la experiencia de los Estados miembros en el uso de la financiación de la UE durante el período de programación 2007-2013, los MAP incluían estimaciones sobre las futuras necesidades de financiación, especialmente para el período de programación 2014-2020. El Tribunal constató que los MAP de los Estados miembros presentaban diferencias significativas en la calidad de estos cálculos. Tres Estados miembros no presentaron sus MAP<sup>46</sup>, y seis Estados miembros<sup>47</sup> no facilitaron estimaciones de sus necesidades de financiación ni en el MAP ni en su respuesta a la encuesta del Tribunal. En los Estados miembros visitados, estas estimaciones de las necesidades de financiación contenidas en los MAP no eran completas ni exactas (véase el **recuadro 9**). La Comisión solo efectuó una evaluación limitada de los MAP y, salvo en el caso de España, no realizó un seguimiento formal de estas evaluaciones con los Estados miembros visitados.

**Recuadro 9 – Ejemplo de estimación de gastos nacional incompleta en Polonia**

En Polonia, las estimaciones de gastos del MAP se basaban en los importes de los fondos nacionales y europeos empleados en la protección de la biodiversidad durante el período de programación 2007-2013, y solo abarcaban los lugares en los que se disponía de planes de gestión. En el momento de la fiscalización, solo el 44 % de los lugares disponía de estos planes. Puesto que las medidas de conservación cofinanciadas con fondos europeos en el período de programación 2014-2020 se aplicarían en una superficie mucho más amplia, los gastos presentados en el MAP se habían subestimado y existe un potencial déficit de financiación.

46. En la encuesta del Tribunal se preguntaba a los Estados miembros si existía una brecha entre sus necesidades estimadas de financiación con respecto a Natura 2000 y los fondos disponibles. En su respuesta, diecisiete Estados miembros<sup>48</sup> declararon que dicho déficit de

<sup>46</sup> Malta, Lituania y Croacia no presentaron sus MAP.

<sup>47</sup> Dinamarca, Croacia, Malta y el Reino Unido. Además, aunque Chipre y Alemania hacían referencia a los costes, estos estaban obsoletos.

<sup>48</sup> Bélgica (Flandes), República Checa, Estonia, Irlanda, Grecia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Austria, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y Reino Unido.

financiación efectivamente existía, aunque solo tres Estados miembros<sup>49</sup> notificaron el importe efectivo de la diferencia.

47. Paralelamente, en el ámbito local (lugar y autoridad), con frecuencia no se habían calculado con exactitud los gastos de gestión de la red Natura 2000, que no abarcaban además todas las actividades (por ejemplo, los gastos de establecimiento de lugares, la planificación de la gestión, la gestión de los hábitats y los gastos de inversión). Solo Polonia preparó estimaciones detalladas de los gastos de ejecución de las acciones previstas en los planes de gestión. En los otros cuatro Estados miembros fiscalizados, los documentos de la gestión de los lugares no contenían suficiente información precisa y pertinente sobre los recursos necesarios para aplicar las medidas de conservación. Además, con frecuencia no se identificaban con precisión las potenciales fuentes de financiación en los cuatro Estados miembros. Estas insuficiencias podrían derivar en una planificación de la gestión ineficiente y en una programación insuficiente de los fondos disponibles.

**Los documentos de programación de 2014-2020 de los diferentes fondos de la UE no reflejaban plenamente las necesidades identificadas en los marcos de acción prioritaria**

48. Se solicitó a los Estados miembros que presentaran sus MAP en 2012 para poder disponer de ellos con suficiente antelación antes de la entrega de los programas operativos y los programas de desarrollo rural para el período de programación 2014-2020 (véase el apartado 15). Por tanto, los compromisos de financiación se establecieron al adoptar los correspondientes programas de financiación de la UE.

49. Natura 2000 era solo uno de los muchos objetivos de dichos programas. Dado que por lo general los fondos no estaban destinados específicamente a Natura 2000 en los distintos programas, la Comisión no puede evaluar fácilmente si los gastos de gestión de la red estimados en los MAP se habían tenido debidamente en cuenta en la asignación propuesta por los Estados miembros en los documentos de programación de 2014-2020. Tampoco las medidas medioambientales y para la biodiversidad especifican siempre en qué medida se aplican a las zonas Natura 2000 (véase el apartado 43).

---

<sup>49</sup> Italia, Letonia y Finlandia.

50. El período de programación 2014-2020 del FEDER incluía una nueva categoría específica para Natura 2000 (086), manteniendo una categoría para la biodiversidad que también puede financiar Natura 2000 (085). Cinco Estados miembros<sup>50</sup> no tienen previsto utilizar la categoría 086, y todos menos unos prevén utilizar la categoría 085. El requisito de la «concentración temática» exigía que entre el 80 % y el 50 % de los fondos del FEDER para las regiones más y menos desarrolladas, respectivamente, estuvieran dedicados a medidas de investigación e innovación, pymes<sup>51</sup>, competitividad, economía hipocarbónica y tecnologías de la información y las telecomunicaciones. La biodiversidad no se incluía en la concentración temática como opción política.

51. En los Estados miembros en los que los programas operativos (PO) y los programas de desarrollo rural (PDR) adoptaban un enfoque regional<sup>52</sup> mientras que el MAP se desarrollaba en el ámbito nacional, resultaba imposible evaluar si los objetivos y el uso programado de los fondos eran coherentes con el MAP. El modo de aplicación también variaba en función de las regiones, por lo que no era fácil tener una visión completa que permitiera comprobar si era coherente y sistemática.

52. Varias direcciones generales de la Comisión<sup>53</sup> cooperan en la aprobación de programas operativos y PDR. La DG Medio Ambiente comprueba la coherencia de estos documentos con las políticas, prioridades y objetivos medioambientales de la UE, Natura 2000 inclusive, y remiten observaciones a otras direcciones generales y a los Estados miembros.

53. La DG Medio Ambiente no aplicó un enfoque estructurado al analizar los documentos de programación de los PO y los PDR con el objetivo de apoyar sus consultas con las otras direcciones generales de la Comisión. En consecuencia, el Tribunal constató grandes variaciones en el alcance y la calidad del análisis de los proyectos de documentos de

---

<sup>50</sup> Austria, Bélgica, Estonia, Hungría y el Reino Unido.

<sup>51</sup> Pequeñas y medianas empresas

<sup>52</sup> Alemania, España y Francia.

<sup>53</sup> DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Política Regional y Urbana, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Asuntos Marítimos y Pesca, y DG Medio Ambiente.

programación de los Estados miembros por parte de la Comisión con respecto a la coherencia de estos con los MAP y con sus medidas de apoyo a Natura 2000.

54. Por último, el Tribunal observó que los documentos de programación aprobados no reflejaban necesariamente las necesidades de Natura 2000 identificadas en los MAP y señaladas por la DG Medio Ambiente durante sus consultas con otros servicios de la Comisión<sup>54</sup>. En conjunto, la información incompleta o inexacta en las MAP, combinada con la insuficiente integración con los documentos de programación del período de financiación 2014-2020<sup>55</sup> ha limitado su utilidad como medio para garantizar la coherencia de la financiación de la UE destinada a Natura 2000.

### **Los regímenes de financiación de la UE no se ajustaban suficientemente a los objetivos de los lugares Natura 2000**

55. Debido a la limitada integración de Natura 2000 con los regímenes de financiación de la UE, existe el riesgo de que los fondos disponibles no se adapten suficientemente a las necesidades de los lugares. El Tribunal evaluó si los regímenes de financiación más utilizados para la red estaban suficientemente adaptados y coordinados para el logro de los objetivos de conservación.

56. En los resultados de la encuesta se señalaba que los fondos Feader, FEDER y LIFE aportaban más del 90 % de la financiación de la UE destinada a Natura 2000 (véase el apartado 44). Los Estados miembros también indicaron que la principal actividad de gestión

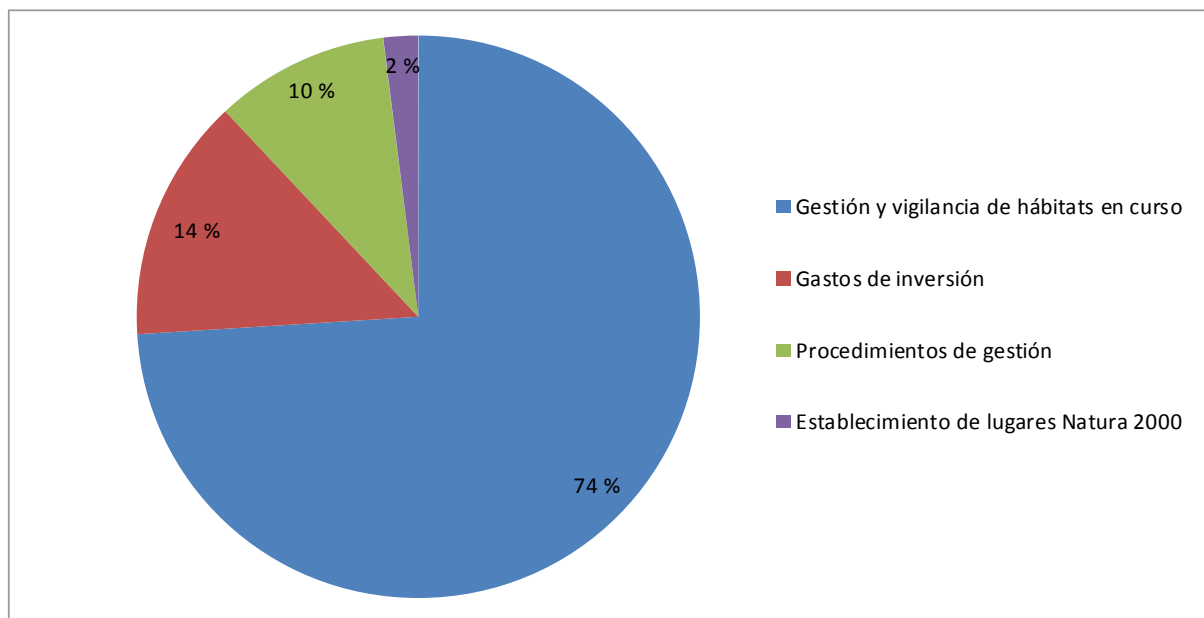
---

<sup>54</sup> Entre otros problemas señalados por la DG Medio Ambiente se cuentan los siguientes: en Polonia, no todas las medidas identificadas en el marco de acción prioritaria detallada estaban reflejadas en el plan de desarrollo rural. En Rumanía, el programa de desarrollo rural no especificaba cómo se atendería a las necesidades de Natura 2000. En Francia faltaba información en los programas de desarrollo rural sobre la financiación destinada a Natura 2000.

<sup>55</sup> Esta conclusión también queda corroborada por los resultados de un informe elaborado para la Comisión in 2016: «*Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding (EARDF, FEDER, CF, EMFF, ESF)*». Como explica en la página 52, la integración de prioridades, objetivos y medidas asociadas a Natura 2000 [...] se ha conseguido en diferente medida en los programas nacionales analizados [...]. En general, las medidas programadas no abarcan todas las necesidades identificadas en los MAP para todos los habitantes y especies que requieren medidas de conservación o de recuperación.

financiada por estos fondos era la gestión en curso de los hábitats y la vigilancia de los lugares (véase la **ilustración 4**).

**Ilustración 4 – Gasto de la UE y de los Estados miembros en actividades de gestión de los lugares reflejadas en la encuesta**



*Fuente:* Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo.

57. La medida del Feader más importante para la financiación de la gestión de los hábitats de los lugares Natura 2000 fue la agroambiental (medida 214), a la que se destinó más del 50 % de dicho fondo. Las «ayudas Natura 2000» específicas (medidas 213 y 224) representaban solo el 7 % de la financiación notificada.

58. La concepción de los regímenes de financiación de desarrollo rural no siempre tenía en cuenta las características específicas de los lugares y sus objetivos de conservación, pues la mayoría de estos regímenes solo cubrían parcialmente las especies y los hábitats de interés (véase el **recuadro 10**). El Tribunal ya ha señalado como un problema la falta de coherencia plena entre los regímenes de financiación de desarrollo rural y las cuestiones medioambientales en varios informes especiales relativos a la política del agua<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Informe Especial n.º 4/2014 «La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial», véase el apartado 83; Informe Especial n.º 23/2015 «Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva marco sobre

**Recuadro 10 – Ejemplos de características específicas de los lugares Natura 2000 no tomadas en cuenta en el régimen de financiación del Feader**

En Polonia, los requisitos relativos a las ayudas agroambientales no abarcaban todas las especies presentes en un lugar ni las características específicas del mismo. Se incluyó en la red Natura 2000 una región biogeográfica alpina por la presencia de decenas de especies de aves tales como el gallo lira (*Tetrao tetrix*) y el guion de codornices (*Crex crex*). Los requisitos específicos de la medida agroambiental solo se referían al guion de codornices. Los requisitos específicos relativos al guion de codornices, tales como los períodos de siega de hierba, no son compatibles con los requisitos del gallo lira, pero esto no se tuvo en cuenta en los requisitos de las ayudas agroambientales.

En el mismo lugar, las parcelas privadas empleadas para suelo agrícola eran normalmente muy pequeñas, estrechas y largas, y su anchura en terrenos agrícolas no pasaba de unos pocos metros. En el lugar había alrededor de 38 000 parcelas de este tipo, con una superficie media de 0,22 ha. Los agricultores afectados podían recibir ayudas agroambientales si la superficie total de sus explotaciones medía como mínimo 1 ha, pero, dado que casi todas las explotaciones de la zona no llegaban a 1 ha, la mayoría de las parcelas del lugar no podían beneficiarse de las ayudas agroambientales.

En Rumanía, tres medidas agroambientales estaban destinadas a algunas de las especies presentes en un lugar visitado, como el alcaudón chico (*Lanius minor*) y el cernícalo patirrojo (*Falco vespertinus*). Los requisitos de estas medidas no tenían en cuenta las correspondientes medidas de conservación establecidas en el plan de gestión (por ejemplo, limitar la expansión de los cultivos agrícolas y el pastoreo durante determinados períodos). Además, la eficacia de la medida quedó mermada por el hecho de que estos requisitos agroambientales solo abarcaban el 11,2 % de las tierras agrícolas del lugar.

59. El Tribunal detectó casos en los que la compensación otorgada en virtud del Feader o del FEP no cubría las pérdidas financieras derivadas del cumplimiento de los requisitos de Natura 2000, circunstancia que no contribuyó a fomentar la participación en los programas.

---

el agua, pero queda camino por recorrer», véanse los apartados 187 and 188, e Informe Especial n.º 3/2016 del Tribunal de Cuentas Europeo, «Lucha contra la eutrofización en el mar Báltico: se requieren medidas adicionales y más eficaces», véase el apartado 124 (<http://eca.europa.eu>).

Por ejemplo, en las explotaciones acuícolas de Polonia, los agricultores tenían derecho a percibir las ayudas del FEP si sus estanques estaban situados en zonas Natura 2000. Las pérdidas financieras ocasionadas por la protección de las aves en los estanques eran más elevadas que las compensaciones recibidas<sup>57</sup>. También en Rumanía se otorgó una compensación similar durante dos años.

60. El Tribunal también halló buenos ejemplos de fondos destinados a medidas de conservación (véase el **recuadro 11**).

**Recuadro 11 – Ejemplo de proyectos FEDER y LIFE destinados a medidas de conservación**

En Rumanía y Polonia, los programas operativos sectoriales del FEDER<sup>58</sup> relacionados con el medio ambiente se orientaban específicamente a la gestión de la red Natura 2000 mediante la financiación del desarrollo de planes de gestión de los lugares.

Los proyectos LIFE también se utilizaban particularmente en España, donde financiaban la protección de especies de aves raras como el urogallo (*Tetrao urogallus*) y un programa de investigación para identificar posibles lugares Natura 2000 marinos.

61. En conjunto, el Tribunal constató que los proyectos LIFE proporcionaban los mayores incentivos a las prácticas favorables a la biodiversidad; sin embargo, dado que la financiación está ligada a la duración del proyecto, su sostenibilidad depende en muchos casos de la existencia de una fuente de financiación más permanente<sup>59</sup>. En general, el FEDER y LIFE están concebidos para complementarse mutuamente, aunque el Tribunal también detectó algunos problemas de coordinación de sus respectivas acciones, porque ambos programas

<sup>57</sup> Andrzej Martyniak, Piotr Hliwa, Urszula Szymańska, Katarzyna Stańczak, Piotr Gomułka, Jarosław Król, *Próba oszacowania presji kormorana czarnego Phalacrocorax carbo (L. 1758) na ichtiofaunę wód na terenie Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka „Opolszczyzna” oraz Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka „Żabi Kraj”* (ISBN 978-83-939958-0-6) (intento de cálculo de la presión del cormorán grande *Phalacrocorax carbo* (L. 1758) en la ictiofauna acuática en la zona de la asociación de pesquerías locales «región de Opole» y la asociación de pesquerías locales «Żabi Kraj») ([http://www.lgropolszczyzna.pl/pobierz1/00-broszura-Raport\\_Kormoran-web.pdf](http://www.lgropolszczyzna.pl/pobierz1/00-broszura-Raport_Kormoran-web.pdf)).

<sup>58</sup> 2007PL161PO002; 2007RO161PO004.

<sup>59</sup> Informe Especial n.º 11/2009 «Sostenibilidad de los proyectos LIFE-Naturaleza y su gestión por la Comisión» (<http://eca.europa.eu>).

pueden utilizar acciones similares para desarrollar planes de gestión o determinadas medidas de conservación. Por ejemplo, un proyecto LIFE en un lugar Natura 2000 visitado financió un nuevo estudio sobre la conservación del oso pardo (*Ursus arctos*) en Rumanía, pese a que otros proyectos LIFE y FEDER ya habían financiado anteriormente estudios similares.

62. Las medidas orientadas a los resultados son potencialmente más eficaces, pero requieren una exhaustiva preparación que consiste principalmente en adquirir conocimientos ecológicos, desarrollar la capacidad administrativa<sup>60</sup>, y definir indicadores de seguimiento para garantizar su controlabilidad a un coste razonable. Aunque nueve Estados miembros<sup>61</sup> entre ellos Alemania, utilizaron fondos de la UE para dichos regímenes, las dos regiones alemanas visitadas financiaron las medidas con sus propios fondos (véase el **recuadro 12**).

**Recuadro 12 – Programa orientado a los resultados en Alemania**

En Schleswig-Holstein, el «Wiesenbrüterprogramm» (programa para las aves de pastizal), que pagaba compensaciones solo si aparecían aves en la parcela afectada y si se habían adoptado medidas de protección, se pagó exclusivamente con recursos nacionales y regionales. Este tipo de medida no estaba subvencionada por la UE porque las autoridades regionales consideraban que no podía garantizarse una controlabilidad suficiente de la misma a un coste razonable.

***Los sistemas de supervisión y notificación no eran adecuados para proporcionar información exhaustiva sobre la eficacia de la red Natura 2000***

63. La finalidad de los sistemas de vigilancia y notificación es mantener a la Comisión y a los Estados miembros informados sobre el progreso de la red Natura 2000 y facilitar un marco para una adecuada acción de gestión. Varias actividades de seguimiento y notificación son pertinentes para la implantación de Natura 2000. En cuanto a los fondos de la UE, el seguimiento de los programas debería proporcionar información sobre la aplicación de estos

<sup>60</sup> «Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement», Instituto para una política europea del medio ambiente, diciembre de 2014, Comisión Europea.

<sup>61</sup> Irlanda, Países Bajos, Alemania, Austria, Finlandia, Reino Unido, Suecia, España y Francia.



y de sus ejes prioritarios: los indicadores de rendimiento deben proporcionar datos fiables y puntuales que permitan saber si las medidas de apoyo a la red Natura 2000 producen las realizaciones, los resultados y el impacto deseados. En los lugares, debería llevarse a cabo una supervisión de las medidas de conservación para poder evaluar su eficacia y sus resultados. Esta información sobre el rendimiento también puede dar lugar a una actualización del formulario normalizado de datos (véase el apartado 8), en el que se describen las principales características del lugar y se incorporan datos sobre las especies y hábitats protegidos. Por último, los Estados miembros deben vigilar y notificar el estado de conservación de las especies y hábitats protegidos, y posteriormente sintetizarlo en el informe sobre el estado de la Naturaleza, que presenta el estado y las tendencias en la UE.

#### **No existía un sistema de indicadores de resultados específico para la red Natura 2000**

64. En los respectivos reglamentos y documentos de programación de los diferentes fondos de la UE se establecen indicadores<sup>62</sup> cuya finalidad es medir el logro de sus objetivos. Debido a la variedad de fuentes de financiación de la UE para Natura 2000 (Feader, FEDER, FEP, el Fondo Social Europeo [FSE], el Fondo de Cohesión y LIFE), resultó difícil supervisar cómo se utilizaron dichos fondos específicamente para la red en el período de programación 2007-2013. Los diferentes fondos no contaban con indicadores comunes específicamente relacionados con Natura 2000 que ofrecieran una visión consolidada del impacto de la ayuda de la UE, pero sí con indicadores relativos a la biodiversidad, que podrían ser pertinentes para la red Natura 2000 (véase el **recuadro 13**).

---

<sup>62</sup> Los indicadores de rendimiento suelen medir los recursos, las realizaciones, los resultados o el impacto de una política. Los indicadores de recursos hacen referencia al presupuesto o a otros recursos asignados a una medida de política. Los indicadores de realización informan sobre el grado de actividad relacionado con una medida de política. Los indicadores de resultados registran el efecto directo de la medida de política en el objetivo específico de la política. Los indicadores de impacto corresponden al efecto previsto de la medida en cuanto a impacto en el medio ambiente en general, más allá de los directamente afectados por la medida.

**Recuadro 13 – Ejemplo de un indicador de biodiversidad no específicamente relativo a Natura 2000**

Un indicador de resultados del Feader relativo a las ayudas de Natura 2000 y a la medida agroambiental era el siguiente: Superficie satisfactoriamente gestionada que contribuye a la biodiversidad, a la calidad del agua, a la mitigación del cambio climático, a la calidad del suelo y a evitar la marginación y el abandono de tierras. Este indicador medía la superficie total de tierra y de bosques (en hectáreas), pero no proporcionaba información específica sobre los resultados de las medidas exclusivamente para los lugares Natura 2000.

65. Todos los programas de desarrollo rural contenían indicadores de Natura 2000 que principalmente se centraban en los recursos y las realizaciones más que en los resultados. Si bien ofrecían información útil, los indicadores no medían si las acciones subvencionadas por la UE lograban promover la biodiversidad en las zonas Natura 2000 (véase el **recuadro 14**).

**Recuadro 14 – Ejemplos de indicadores no orientados a los resultados en Polonia**

El programa de desarrollo rural 2007-2013 del Feader apoyaba a Natura 2000 mediante la medida agroambiental de protección de aves y hábitats amenazados en lugares Natura 2000. Se definieron indicadores de realización para esta medida en términos de la superficie y el número explotaciones subvencionadas con fondos de la UE, con objetivos de 378 000 ha de pastos permanentes y 153 000 explotaciones respectivamente. No obstante, resultó imposible evaluar la contribución de la medida a la biodiversidad porque no se facilitaron indicadores de resultados.

66. En el **cuadro 2** se presentan los indicadores globales del período de programación 2014-2020 empleados para medir la contribución de los fondos de la UE a Natura 2000 y a la biodiversidad. Como en el período anterior, los indicadores se centran en la biodiversidad pero no miden la contribución a la biodiversidad específicamente en los lugares Natura 2000 y miden los recursos y las realizaciones (número de proyectos y superficie) más que los resultados.

**Cuadro 2 – Sistema común de indicadores para los distintos fondos de la UE durante el período de programación 2014-2020**

Temáticos	Ámbitos políticos	Nombre del fondo	Descripción del indicador	Objetivo
Zonas protegidas	Pesca	FEMP <sup>1</sup>	Aumento de la cobertura del Natura 2000 o de otros ámbitos u otras medidas de protección espacial - Pesca	Objetivo: 342 765 km <sup>2</sup>
Biodiversidad	Pesca	FEMP	Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos.	Objetivo: 3 090 proyectos
Medio ambiente	Hábitats conservados	FEDER, FC	Naturaleza y biodiversidad: Superficie de los hábitats subvencionados para alcanzar un mejor estado de conservación	Objetivo: 6 373 673 hectáreas
Biodiversidad	Programas de desarrollo rural	Feader	Superficies forestales objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad.	Objetivo: 4 063 177 hectáreas
Biodiversidad	Programas de desarrollo rural	Feader	Porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad y/o los paisajes.	Objetivo: 30 601 853 hectáreas
Biodiversidad	Programas de desarrollo rural	Feader	Porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad y/o los paisajes.	Objetivo: 17 %
Biodiversidad	Programas de desarrollo rural	Feader	Superficies forestales objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad.	Objetivo: 3 %

<sup>1</sup> El Fondo Europeo para las Políticas Marítima y Pesquera sustituye al Fondo Europeo de la Pesca durante el período de programación 2014-2020.

*Fuente:* Comisión Europea.

67. Con respecto al programa LIFE, en una fiscalización anterior<sup>63</sup> el Tribunal constató que la Comisión no había desarrollado indicadores adecuados para medir los resultados de los proyectos LIFE durante el período de programación 2007-2013. Últimamente, la Comisión ha introducido un nuevo conjunto de indicadores globales obligatorios para todos los proyectos del Programa LIFE 2014-2020, e insta a que los proyectos del período de programación 2007-

---

<sup>63</sup> Véase el Informe Especial n.º 11/2009, p. 39.

2013 todavía en curso faciliten dichos indicadores cuando hayan finalizado. La base de datos de indicadores proporcionará información fundamental para la evaluación intermedia del Programa LIFE.

68. En conclusión, no existía un sistema consolidado para hacer un seguimiento de las realizaciones y los resultados de Natura 2000 en los instrumentos de gestión compartida durante el período de programación 2007-2013. Ni en los Estados miembros ni en la UE se aplicaba un enfoque común a los indicadores de los diferentes programas y fondos. En el período de programación 2014-2020, con la excepción del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) en el que se han definido dos indicadores específicos de Natura 2000, todos los indicadores relativos a Natura 2000 se incorporarán a los indicadores de biodiversidad, lo cual dificultará el seguimiento de las realizaciones y los resultados específicos de la red Natura 2000 en los distintos fondos.

#### **La aplicación de los planes de vigilancia de Natura 2000 fue insuficiente**

69. El artículo 11 de la Directiva sobre hábitats exige a los Estados miembros que se encarguen de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios. En los lugares Natura 2000, los planes de vigilancia deben definir cómo se controlará y se medirá el rendimiento de las medidas de conservación establecidas en los planes de gestión.

70. En el ámbito nacional, solo tres<sup>64</sup> de los cinco Estados miembros fiscalizados contaban con planes detallados para poner en práctica la vigilancia del estado de conservación de algunas especies y hábitats naturales. No obstante, en Francia, la aplicación de estos planes de vigilancia había sido limitada o se había retrasado por su elevado coste. En Rumanía, la única vigilancia específica constatada en la fiscalización tenía por objeto la población de osos. En su respuesta a la encuesta del Tribunal, doce<sup>65</sup> Estados miembros indicaron que llevaban a cabo regularmente actividades de vigilancia además de las exigidas en los

---

<sup>64</sup> España, Francia y Rumanía.

<sup>65</sup> Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Letonia, Malta, Austria, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia.

informes que debían presentar cada seis años en virtud de la Directiva sobre hábitats (véanse los apartados 73 a 78).

71. En los lugares, el Tribunal constató que los planes de gestión carecían de indicadores adecuados, de objetivos y de hitos cuantificados, por lo que resulta difícil supervisar la aplicación de las medidas de conservación eficazmente, lo cual afecta negativamente al logro de los objetivos de conservación. Cuatro<sup>66</sup> de los Estados miembros fiscalizados presentaban algunas actividades de vigilancia en sus planes de gestión, pero frecuentemente no estaban suficientemente detalladas (por ejemplo, no especificaban cómo se mediría el impacto de las medidas propuestas en las especies y hábitats en cuestión), ni establecían plazos (relativos, por ejemplo, a la frecuencia de las actividades de vigilancia). En catorce lugares de los veinticuatro visitados se realizaron algunas actividades de vigilancia (véase el **cuadro 3** del **anexo**). Las actividades de control y aplicación para detectar y prevenir de manera activa el deterioro de los lugares eran limitadas. El Tribunal halló ejemplos tanto de buenas prácticas como de procedimientos insuficientes, como se muestra en el **recuadro 15**.

#### **Recuadro 15 – Ejemplos de vigilancia de los lugares**

En uno de los lugares fiscalizados en Francia, se elaboraba un informe anual en el que se mostraban los progresos realizados en cada una de las medidas de conservación previstas. Se utilizaba un código de colores (verde, ámbar o rojo) para indicar si las medidas se habían aplicado o no con arreglo al plan.

En otro lugar visitado, también en Francia, todavía no se había evaluado la aplicación de medidas de conservación pese a que el plan de gestión había sido aprobado más de diez años antes de la fiscalización. Esta falta de evaluación de la vigilancia perjudica seriamente la protección y la conservación de las especies y hábitats del lugar.

En un lugar situado en Alemania, la entidad gestora de un aeropuerto realizó un estudio de las aves de la zona circundante como preparación para la posible construcción de una pista adicional. El estudio reveló que, de las quinientas avefrías que inicialmente existían en el lugar, solo quedaban

<sup>66</sup> España, Francia, Polonia y Rumanía. Las dos regiones de Alemania llevaron a cabo algunas actividades de vigilancia en los lugares, pero no las presentaron en los planes de gestión.

doscientas, lo cual se considera deterioro. Antes de este estudio, la autoridad que gestionaba el lugar no había detectado la disminución de la población.

72. La vigilancia llevada a cabo en los lugares Natura 2000 permite recabar información para actualizar los conocimientos sobre las especies y los hábitats presentes en cada lugar. La información obtenida permitirá la actualización de los formularios normalizados de datos (FND)<sup>67</sup>, documentos que los Estados miembros elaboran para todos los lugares y que constituyen una herramienta muy importante porque sintetizan las características de cada lugar y los elementos protegidos que alberga. El Tribunal constató que los cinco Estados miembros<sup>68</sup> visitados no habían actualizado periódicamente sus FND (véase el **cuadro 3** del **anexo**) y que la Comisión no había llevado a cabo ningún control ni supervisión al respecto.

### **Los datos incompletos e incoherentes restaron eficacia a la vigilancia de los hábitats y las especies**

73. Cada seis años, los Estados miembros deben notificar a la Comisión el estado de conservación de las especies y los hábitats presentes en sus territorios y protegidos en virtud de las Directivas sobre la Naturaleza. Posteriormente, la Comisión recopila todos los datos con la ayuda de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) para comprobar su situación en toda la UE. La Comisión publica los resultados en un informe denominado «Estado de la Naturaleza en la Unión Europea»<sup>69</sup> (véase el apartado 8).

74. En la preparación del informe sobre el estado de la Naturaleza, la AEMA y la Comisión trabajan en colaboración con expertos de los Estados miembros y grupos de partes

---

<sup>67</sup> La Decisión de Ejecución 2011/484/UE de la Comisión, de 11 de julio de 2011, relativa a un formulario de información sobre un espacio Natura 2000 (DO L 198 de 30.7.2011, p. 39) establece que el formulario de información forma parte de la documentación de la red Natura 2000. El objetivo inicial del FND era ofrecer una relación y un mapa de los lugares para el proceso de designación y para comprobar la información facilitada por los Estados miembros a efectos del proceso de designación.

<sup>68</sup> Rumanía actualizó los formularios normalizados de datos después de la fiscalización, como queda reflejado en el **cuadro 3** del **anexo**.

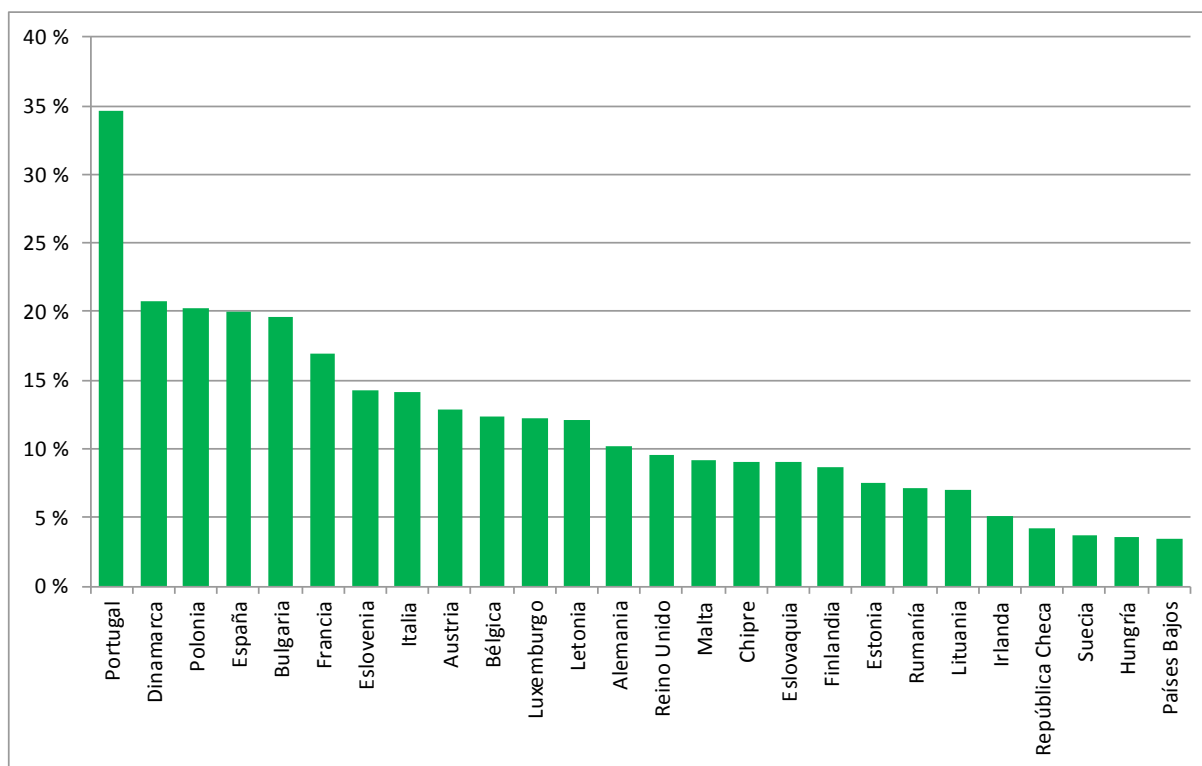
<sup>69</sup> COM(2015) 219 final, p. 17.

interesadas para desarrollar directrices que favorezcan un entendimiento común sobre lo que debe notificarse y de qué manera. Este proceso se mejora continuamente de un ciclo de notificación a otro. En la última ronda de informes, los Estados miembros entregaron a la AEMA datos en 2013. La AEMA comprobó esta información y pidió a los Estados miembros que introdujeran las correcciones necesarias. Basándose en ellas, la AEMA creó un conjunto de datos de la UE que se utiliza para producir estadísticas iniciales, desglosadas por Estado miembro, y que sirve de base para las evaluaciones biogeográficas de la UE.

75. La AEMA cuenta con un sistema para comprobar la verosimilitud y la coherencia de los datos que recibe de los Estados miembros. Sin embargo, la compilación de los datos es responsabilidad de los Estados miembros, y la AEMA no era competente para comprobar la compilación y el procesamiento de los datos de los Estados miembros antes de su presentación, lo cual limita su capacidad para identificar insuficiencias y reduce las garantías sobre la calidad de los datos.

76. Anteriormente, la Comisión y la AEMA habían identificado como problema significativo que los datos fueran incompletos, aunque, desde el informe anterior de 2009, su exhaustividad ha mejorado, pero todavía no es óptima. El número de evaluaciones cuyo resultado es «desconocido» ha disminuido alrededor del 50 %, pero los Estados miembros todavía pueden mejorar. La AEMA consideraba que las lagunas existentes en la información facilitada por los Estados miembros constituye un impedimento para su evaluación de la aplicación de las Directivas. Más del 10 % de la información solicitada relativa a la Directiva sobre hábitats se declaró como desconocida o inexistente en catorce Estados miembros (véase la ***ilustración 5***).

**Ilustración 5 – Proporción de la información solicitada a los Estados miembros en virtud de la Directiva sobre hábitats que se consideró desconocida o inexistente**



*Nota:* Grecia no facilitó información.

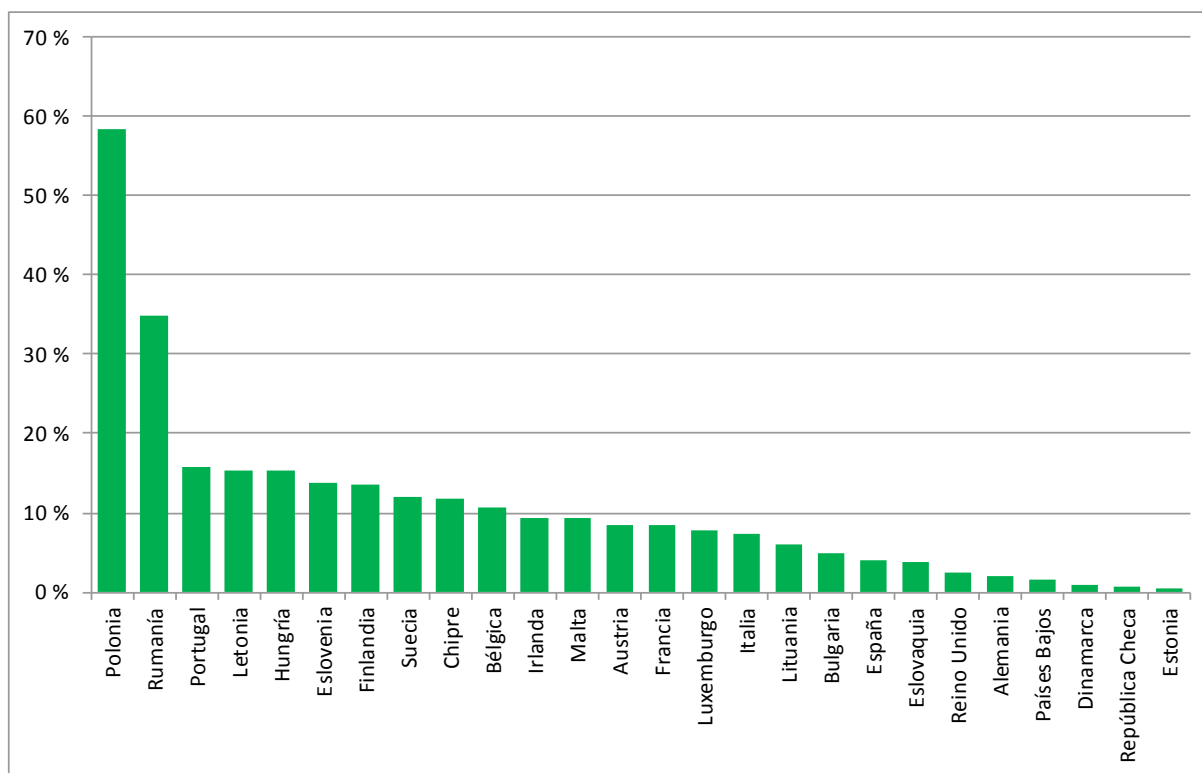
*Fuente:* Informe de Centro Temático Europeo en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre Hábitats (período 2007-2012)

[http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article\\_17/Reports\\_2013/Member\\_State\\_Deliveries](http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_17/Reports_2013/Member_State_Deliveries)

77. Más del 10 % de la información solicitada relativa a la Directiva sobre las aves se declaró como desconocida en once Estados miembros (véase la ***ilustración 6***).



**Ilustración 6 – Proporción de la información solicitada a los Estados miembros en virtud de la Directiva sobre las aves que se consideró desconocida**



*Nota:* Grecia no facilitó información.

*Fuente:* Informe de Centro Temático Europeo en virtud del artículo 12 de la Directiva sobre aves (período 2008-2012) [http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article\\_12/Reports\\_2013/Member\\_State\\_Deliveries](http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_12/Reports_2013/Member_State_Deliveries)

78. La metodología para la recogida de datos es competencia de cada Estado miembro. Los Estados miembros aplican diferentes enfoques para evaluar el estado de conservación<sup>70</sup> y notificar las tendencias<sup>71</sup> con arreglo a las metodologías comunes de la UE; algunos habían desarrollado sus propios métodos para la recogida de datos, mientras que otros recababan la opinión de expertos. La Comisión creó un grupo de expertos y grupos de trabajo *ad hoc* sobre armonización de las prácticas con el objetivo de lograr una mejor armonización, evaluaciones comparables, conceptos más claros y directrices prácticas para ayudar a los

<sup>70</sup> Favorable, desfavorable-insuficiente, desfavorable-malo o desconocido.

<sup>71</sup> En proceso de mejora, estable, en disminución o desconocido.

Estados miembros. La armonización sigue siendo un desafío para la próxima ronda de informes de 2019.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

79. Se considera que la pérdida de biodiversidad supone un gran desafío para la Unión Europea. La Comisión adoptó la estrategia de biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020 después de que la UE no cumpliera su objetivo de biodiversidad para 2010. La estrategia establece seis objetivos operativos: el primero trata de la red Natura 2000 y el pleno cumplimiento de las Directivas sobre aves y hábitats. Estados dos directivas son la piedra angular de la estrategia de biodiversidad de la UE.

80. El Tribunal evaluó si Natura 2000 se había implantado adecuadamente; para ello, examinó si había sido debidamente gestionada, financiada y vigilada.

81. Aunque el Tribunal reconoce el importante papel desempeñado por Natura 2000 en la protección de la biodiversidad, su conclusión es que no se ha materializado todo el potencial de dicha red. Es necesario que los Estados miembros realicen progresos significativos y que la Comisión intensifique sus esfuerzos a fin de contribuir en mayor medida a los ambiciosos objetivos de la estrategia de biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020.

82. La gestión la red Natura 2000 por los Estados miembros no fue suficientemente buena. La coordinación entre autoridades competentes, la participación de las partes interesadas y la cooperación transfronteriza no estaban suficientemente desarrolladas (apartados 20 a 22). Con demasiada frecuencia, las medidas de conservación no se establecían dentro de los plazos establecidos por las Directivas y no se definían y programaban adecuadamente (apartados 23 a 27). Los Estados miembros visitados no evaluaron adecuadamente los proyectos que afectaban a lugares Natura 2000 (apartados 28 a 34): la calidad de las evaluaciones fue a veces insuficiente, los efectos acumulativos no se tomaban adecuadamente en cuenta y las autoridades competentes de los Estados miembros no verificaban la aplicación de las medidas paliativas. La Comisión supervisaba activamente la implantación de Natura 2000, aunque podía mejorarse la difusión de sus orientaciones a los Estados miembros (apartados 35 y 36). La Comisión estableció procedimientos para tramitar el elevado número de denuncias, generalmente buscando soluciones a través del diálogo

estructurado con el Estado miembro e iniciando procedimientos de infracción en caso necesario (apartados 37 a 39).

**Recomendación 1 – Lograr la plena aplicación de las Directivas sobre la Naturaleza**

**Respecto de los sistemas establecidos para gestionar la red, para 2019 los Estados miembros deberían:**

- a) garantizar la adecuada coordinación entre todas las autoridades implicadas en la gestión de lugares Natura 2000. En particular, los responsables de Agricultura y Medio Ambiente deberían mantener una estrecha colaboración mutua. Los departamentos encargados de gestionar la red deberían tener fácil acceso a la información pertinente.

**Respecto de la protección de los lugares, para 2020 los Estados miembros deberían:**

- b) completar el establecimiento de las medidas de conservación necesarias de los lugares que lleven más de seis años designados, y garantizar la elaboración de evaluaciones adecuadas que tengan en cuenta los efectos acumulativos y posean calidad suficiente.

**Con respecto a la orientación que proporciona, para 2019 la Comisión debería:**

- c) Intensificar sus esfuerzos para promover la divulgación y aplicación de sus documentos orientativos y los resultados de los seminarios sobre biogeografía y fomentar el intercambio de mejores prácticas sobre cooperación transfronteriza. Paralelamente, la Comisión debería estudiar el modo de superar las barreras lingüísticas.

83. Los fondos de la UE no se movilizaron adecuadamente para apoyar la gestión de la red Natura 2000. El enfoque adoptado por la UE para financiar la implantación de la red Natura 2000 ha consistido en utilizar fondos existentes de la UE, cuyo uso para la red es competencia de los Estados miembros. Faltaba información fiable sobre los fondos de la UE utilizados para Natura 2000 durante el período de programación 2007-2013 (apartados 41 a 44). Había insuficiencias en la preparación de MAP por los Estados miembros, y la evaluación de las necesidades de financiación para el período de programación 2014-2020 no era exacta ni completa (apartados 45 y 46). En los lugares, los planes de gestión con frecuencia carecían de evaluaciones exactas y completas de los costes (apartado 47) asociados a la aplicación de medidas de conservación. Los documentos de

programación 2014-2020 de los diversos fondos de la UE no reflejaban plenamente las necesidades de financiación (apartados 48 a 54), y la Comisión no resolvió estas insuficiencias de manera estructurada. Los regímenes de financiación de la UE, especialmente los pertenecientes a PAC y a la política regional y de cohesión, no se ajustaban suficientemente a los objetivos de los lugares Natura 2000 (apartados 55 a 62).

**Recomendación 2 – Financiación y contabilidad de los costes de Natura 2000**

**Con respecto a la financiación de Natura 2000, en el próximo período de programación que comienza en 2021, los Estados miembros deberían:**

- a) estimar con exactitud y exhaustividad el gasto real y las futuras necesidades de financiación de los lugares (mediante la inclusión de estimaciones de costes de las medidas de conservación en los planes de gestión) y del conjunto de la red;
- b) actualizar los MAP teniendo en cuenta lo anterior y las medidas de conservación establecidas para todos los lugares (véase la recomendación 1, letra b);
- c) garantizar la coherencia entre las prioridades y los objetivos de los MAP y los documentos de programación para los distintos instrumentos de financiación de la UE, y proponer medidas destinadas a colmar las necesidades específicas de los lugares Natura 2000.

**Con respecto a la financiación de Natura 2000, durante el siguiente período de programación, la Comisión debería:**

- d) proporcionar orientación a los Estados miembros sobre cómo mejorar la calidad de los marcos de acción prioritaria y sobre la estimación fiable y armonizada de las ayudas Natura 2000 de los programas de financiación de la UE previstas y reales.

84. Los sistemas de supervisión y notificación no eran adecuados para proporcionar información exhaustiva sobre la eficacia de la red Natura 2000. En cuanto a los fondos de la UE, no existía un sistema de indicadores de rendimiento específico que proporcionara datos para saber si las medidas de apoyo producen las realizaciones, los resultados y el impacto deseados en la red Natura 2000, pero sí existían indicadores en los programas, aunque centrados en objetivos generales de biodiversidad y en las realizaciones más que en los resultados de conservación de la red Natura 2000 (apartados 64 a 68). La vigilancia de las

medidas en los lugares era insuficiente: los documentos de gestión con frecuencia no incluían planes de vigilancia o, si los tenían, con frecuencia no eran suficientemente detallados ni contaban con plazos específicos (apartados 69 a 71). En general, los formularios normalizados de datos de los lugares no estaban actualizados con los datos obtenidos en las actividades de vigilancia (apartado 72). En cuanto a la vigilancia y notificación del estado de conservación de las especies y hábitats protegidos, los datos notificados por los Estados miembros en el informe sobre el estado de la Naturaleza eran con demasiada frecuencia incompletos, y la comparabilidad seguía constituyendo un reto (apartados 73 a 78).

### **Recomendación 3 – Medición de los resultados logrados por Natura 2000**

**Respecto del sistema de indicadores de rendimiento de los programas de financiación de la UE, durante el próximo período de programación que comienza en 2021, los Estados miembros deberían:**

- a) incluir indicadores y objetivos en los fondos específicos de Natura 2000 y permitir un seguimiento más preciso y exacto de los resultados obtenidos gracias a la financiación de Natura 2000;

**y durante el próximo período de programación, la Comisión debería:**

- b) establecer indicadores Natura 2000 transversales para todos los fondos de la UE.

**Respecto a los planes de vigilancia de hábitats, especies y lugares, hasta 2020, los Estados miembros deberían:**

- c) para poder medir los resultados de las medidas de conservación, preparar planes de vigilancia en los lugares, aplicarlos y actualizar regularmente los formularios normalizados de datos.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 11 de enero de 2017.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

**ANEXO****Cuadro 1 – Número y superficie de los lugares Natura 2000**

	Superficie de tierra en km²	Número de lugares			Datos de la superficie Natura 2000 por Estado miembro de la UE (en km²)			Proporción de superficie de tierra del Estado miembro abarcada por:		
		LIC	ZEC	Natura 2000	Total (terrestres + marinos)			LIC	ZEC	Natura 2000
	(Parte europea)				LIC	ZEC	Natura 2000			
Bélgica	30 528	281	255	310	4 404	3 500	5 158	10,73 %	10,42 %	12,73 %
Bulgaria	110 910	234	119	340	35 740	25 776	41 048	29,99 %	22,74 %	34,46 %
República Checa	78 866	1 075	41	1 116	7 856	7 035	11 061	9,96 %	8,92 %	14,03 %
Dinamarca	43 093	261	113	350	19 670	14 789	22 647	7,37 %	6,05 %	8,34 %
Alemania	357 031	4 557	742	5 206	54 451	59 966	80 773	9,39 %	11,27 %	15,45 %
Estonia	45 226	542	66	568	11 669	12 662	14 837	17,21 %	13,67 %	17,87 %
Irlanda	70 280	430	165	595	16 950	5 895	19 486	10,19 %	6,14 %	13,13 %
Grecia	131 940	241	202	419	28 078	29 527	42 946	16,21 %	20,94 %	27,09 %
España	504 782	1 467	644	1 863	172 268	153 032	222 142	23,26 %	20,00 %	27,29 %
Francia	549 192	1 364	392	1 756	75 585	79 087	111 677	8,68 %	7,93 %	12,74 %
Croacia	56 594	741	38	779	20 708	18 146	25 690	28,34 %	30,10 %	36,58 %
Italia	301 333	2 314	610	2 589	48 561	44 113	63 965	14,21 %	13,31 %	18,97 %
Chipre	5 736	40	30	63	883	1 644	1 784	13,11 %	26,74 %	28,82 %
Letonia	64 589	329	98	333	10 085	10 889	11 833	11,49 %	10,23 %	11,53 %
Lituania	65 301	410	84	485	6 665	6 586	9 248	9,40 %	8,47 %	12,16 %
Luxemburgo	2 597	48	18	66	416	418	702	16,02 %	16,10 %	27,03 %
Hungría	93 030	479	56	525	14 442	13 747	19 949	15,52 %	14,78 %	21,44 %
Malta	316	32	13	39	233	17	234	12,97 %	4,11 %	12,97 %
Países Bajos	41 526	139	76	194	14 810	10 502	17 315	7,55 %	11,48 %	13,29 %
Austria	83 859	247	99	294	9 191	10 169	12 691	10,96 %	12,13 %	15,13 %
Polonia	312 685	849	145	987	38 526	55 617	68 401	10,93 %	15,48 %	19,56 %
Portugal	91 990	106	62	165	39 781	17 952	50 895	17,05 %	10,01 %	20,67 %
Rumanía	238 391	383	148	531	41 469	36 978	55 674	16,68 %	14,83 %	22,56 %
Eslovenia	20 273	323	31	354	6 640	5 078	7 684	32,73 %	25,00 %	37,85 %
Eslovaquia	48 845	473	41	514	5 837	13 106	14 442	11,95 %	26,83 %	29,57 %
Finlandia	338 145	1 721	468	1 865	55 357	31 080	55 988	14,36 %	7,29 %	14,45 %
Suecia	414 864	3 986	544	4 082	64 003	30 075	64 578	13,20 %	6,11 %	13,32 %
Reino Unido	244 820	654	272	924	80 190	28 051	95 106	5,35 %	6,54 %	8,54 %
Europa de los Veintiocho	4 346 742	23 726	5 572	27 312	884 469	725 433	1 147 956	13,84 %	12,38 %	18,12 %

Fuente: Comisión Europea: Barómetro Natura 2000, enero de 2016.

**Cuadro 2 – Número de lugares de importancia comunitaria (LIC) y zonas especiales de conservación (ZEC)**

País	LIC en enero de 2010 (plazo finalizado)	Designados como ZEC en enero de 2016
Bélgica	280	130
Bulgaria	228	6
República Checa	1 082	287
Dinamarca	261	261
Alemania	4 622	2 658
Estonia	531	535
Irlanda	424	5
Grecia	239	239
España	1 448	985
Francia	1 366	1 183
Croacia	0	0
Italia	2 288	522
Chipre	36	2
Letonia	324	329
Lituania	279	84
Luxemburgo	48	48
Hungría	467	479
Malta	28	0
Países Bajos	146	139
Austria	168	149
Polonia	823	0
Portugal	96	34
Rumanía	273	0
Eslovenia	259	229
Eslovaquia	382	305
Finlandia	1 715	1 710
Suecia	3 983	3 983
Reino Unido	623	622
Europa de los Veintiocho	<b>22 419</b>	<b>14 924</b>

*Fuente:* Comisión Europea.



**Cuadro 3 – Síntesis de los veinticuatro lugares examinados**

Estado miembro	Lugar	Tipo de lugar	Superficie (ha)	Región biogeográfica	Plan de gestión aprobado	Adopción puntual de los planes de gestión	Aplicación del plan de gestión ya iniciada	Examen del plan de gestión	Seguimiento de la aplicación	Planes de vigilancia aplicados	Algunas acciones de vigilancia de lugares efectuadas <sup>2</sup>	Formularios normalizados de datos actualizados
Alemania	Lugar 1	ZPE, ZEC	15 014	Atlántica	S <sup>1</sup>	S <sup>1</sup>	S	s.o.	S	N	S	S <sup>1</sup>
	Lugar 2	ZPE, ZEC	74 690	Continental	S <sup>1</sup>	S <sup>1</sup>	S	s.o.	S	N	S	S <sup>1</sup>
	Lugar 3	ZPE, ZEC	4 525	Continental	N	N	N	s.o.	N	N	N	N
	Lugar 4	ZEC	1 927	Alpina	N	N	N	s.o.	N	N	N	N
	Lugar 5	ZPE, ZEC	4 180	Continental	N	N	N	s.o.	N	N	N	N
España	Lugar 1	ZPE, ZEC	37 804	Atlántica	S	N	S <sup>1</sup>	s.o.	N	N	S	N
	Lugar 2	ZPE, ZEC	27 983	Mediterránea	S	N	S <sup>1</sup>	s.o.	N	N	S	N
	Lugar 3	ZPE, ZEC	29 285	Mediterránea	N	N	N	s.o.	N	N	S	N
	Lugar 3	ZPE, ZEC	9 689	Macaronésica	N	N	N	s.o.	N	N	S	N
	Lugar 5	ZEC	634	Macaronésica	S	S	S <sup>1</sup>	s.o.	N	N	S	S
Francia	Lugar 1	ZPE, ZEC	33 695	Atlántica	S	S	S <sup>1</sup>	N	S	S	S	N
	Lugar 2	ZPE, ZEC	18 840	Atlántica	S	S	S	N	N	S	S	N
	Lugar 3	ZEC	9 369	Mediterránea	S	N	S	s.o.	N	N	N	N
	Lugar 4	ZPE, ZEC	39 781	Alpina	S	S	S	N	S	N	S	N
Polonia	Lugar 1	ZEC	157	Continental	S	S	N	s.o.	N	N	N	N
	Lugar 2	ZEC	30 778	Continental	S	N	N	s.o.	N	N	N	N
	Lugar 3	ZEC	6 846	Continental	S	S	N	s.o.	N	N	N	N
	Lugar 4	ZEC	249	Alpina	N	N	N	s.o.	N	N	N	N
	Lugar 5	ZEC	8 256	Alpina	N	N	N	s.o.	N	N	N	N
Rumanía	Lugar 1	ZEC	1 527	Panónica	N	N	N	s.o.	N	N	S	S
	Lugar 2	ZEC	1 855	Continental	N	N	N	s.o.	N	N	N	S
	Lugar 3	ZEC	4 281	Alpina	N	N	N	s.o.	N	N	S	S
	Lugar 4	ZEC	881	del Mar Negro	N	N	N	s.o.	N	N	S	S
	Lugar 5	ZPE, ZEC	2 413	Estépica	N	N	N	s.o.	N	N	S	S
<b>Total de SÍES</b>					<b>12</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>8</b>
<b>Total de NOES</b>					<b>12</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>16</b>

<sup>1</sup> Parcialmente.<sup>2</sup> Acciones de vigilancia no incluidas en los planes de vigilancia.

Cuadro 4 – Síntesis de las adecuadas evaluaciones («AE») examinadas

Estado miembro	Lugar	Proyecto	¿Se requerían AE?	¿Se efectuaban AE sistemáticas y completas?	Tipo de control				¿Se incluían medidas paliativas?	¿Se incluían medidas compensatorias?
					¿Se analizó el impacto en todas las especies y en todos los hábitats?	¿Se garantizó la trazabilidad de las decisiones adoptadas?	¿La calidad de las AE era suficiente? (p. ej. falta de personal adecuado)	¿Se evaluó debidamente el efecto acumulativo?		
Alemania	Lugar 1	Proyecto 1.1	S	N	S	S	N	N	N	N
	Lugar 1	Proyecto 1.2	S	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 1	Proyecto 1.3	S	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 2	Proyecto 2.1	S	N	N	S	S	N	S	N
	Lugar 2	Proyecto 2.2	S	N	N	S	N	N	N	N
	Lugar 3	Proyecto 3.1	S	S	S	S	S	S	S	N
	Lugar 3	Proyecto 3.2	S	S	S	S	S	S	S	N
	Lugar 4	Proyecto 4.1	S	S	S	S	S	S	S	N
	Lugar 4	Proyecto 4.2	S	S	S	S	S	S	N	N
	Lugar 5	Proyecto 5	S	S	S	S	S	S	S	N
España	Lugar 1	Proyecto 1.1	S	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 1	Proyecto 1.2	S	N	N	N	N	N	S	N
	Lugar 2	Proyecto 2.1	S	N	N	S	S	N	S	N
	Lugar 2	Proyecto 2.2	S	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 3	Proyecto 3.1	S						-	-
	Lugar 3	Proyecto 3.2	S						-	-
	Lugar 4	Proyecto 4.1	S						-	-
	Lugar 4	Proyecto 4.2	S						-	-
	Lugar 5	Proyecto 5.1	S						-	-
	Lugar 5	Proyecto 5.2	S						-	-
Francia	Lugar 1	Proyecto 1.1	S	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 2	Proyecto 2.1	S	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 2	Proyecto 2.2	S <sup>1</sup>	N	N	N	N	N	N	N
	Lugar 2	Proyecto 2.3	S <sup>1</sup>	N	S	S	S	N	N	N

	Lugar 3	Proyecto 3.1	S	N	S	N	N	N	N	N
	Lugar 3	Proyecto 3.2	S <sup>1</sup>	N	S	S	S	N	N	N
	Lugar 3	Proyecto 3.3	S	S	S	S	S	S	S	N
	Lugar 4	Proyecto 4.1	S	N	N	S	S	N	N	N
	Lugar 4	Proyecto 4.2	S <sup>1</sup>	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 4	Proyecto 4.3	S	N	S	S	S	N	S	N
Polonia	Lugar 1	Proyecto 1	S	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 2	Proyecto 2.2	S	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 3	Proyecto 3.1	S	N	S	S	N	N	S	N
	Lugar 3	Proyecto 3.2	S	N	S	S	N	N	S	N
	Lugar 4	Proyecto 4.1	S	N	S	S	N	N	S	N
	Lugar 4	Proyecto 4.2	S	N	S	S	N	N	S	N
	Lugar 5	Proyecto 5.1	S	N	S	S	N	N	S	N
	Lugar 5	Proyecto 5.2	S	N	S	S	S	N	S	N
Rumanía	Lugar 1	Proyecto 1.1	S	N	N	S	N	N	S	N
	Lugar 2	Proyecto 2.1	S	S	S	S	S	S	S	N
	Lugar 2	Proyecto 2.2	S	N	N	S	N	N	N	N
	Lugar 3	Proyecto 3.1	S	N	-	N	-	-	-	N
	Lugar 3	Proyecto 3.2	S	N	N	S	N	N	N	N
	Lugar 4	Proyecto 4.1	S	N	N	S	N	N	S	N
	Lugar 4	Proyecto 4.2	S	N	-	N	-	-	S	N
	Lugar 5	Proyecto 5.1	S	N	S	S	S	N	S	N
	Lugar 5	Proyecto 5.2	S	N	N	S	N	N	S	N
Total de SÍES										
Total de NOES										
Documentación insuficiente para extraer conclusiones										
Total										

<sup>1</sup> Procedimientos simplificados; la autoridad medioambiental no exige AE exhaustivas.

*Leyenda:* Documentación insuficiente para extraer conclusiones.

*Nota:* Tras un proceso de adecuada evaluación, los proyectos 1.1 en Alemania y 5.1 en Polonia no obtuvieron autorización de las autoridades competentes para ser llevados a cabo.

**Cuadro 5 – Financiación de Natura 2000 con fondos de la UE durante el período de programación 2007-2013**

Nombre del fondo	Objetivo del fondo
Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE+)	Componentes Naturaleza y Biodiversidad de LIFE+: respaldar el ulterior desarrollo y ejecución de la red Natura 2000.
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)	Existen dos ayudas específicas para Natura 2000 en desarrollo rural: la medida 213 «Ayudas Natura 2000 y ayudas relacionadas con la Directiva» y la medida 224 «Ayudas Natura 2000 y ayudas relacionadas con la Directiva (Bosques)».  Es probable que se apliquen a los lugares Natura 2000 otras medidas de desarrollo rural, en particular la medida 214 «ayudas agroambientales».
Fondo Europeo de la Pesca (FEP).	Las medidas hidroambientales pueden fomentar «una acuicultura sostenible compatible con las obligaciones específicas en el ámbito del medio ambiente que resulten de la designación de zonas Natura 2000».  Además, el FEP puede utilizarse para apoyar medidas de interés común para «la protección y mejora del medio ambiente en el marco de Natura 2000 cuando afecten directamente a las actividades pesqueras, excluidos los costes operativos».
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).	Varias acciones de los fondos estructurales pueden afectar a los lugares Natura 2000, especialmente la acción 51 «fomento de la biodiversidad y protección de la naturaleza, incluidas las inversiones en espacios Natura 2000», la acción 55 «fomento de la riqueza natural» y la acción 56 «protección y desarrollo del patrimonio natural».
Fondo Social Europeo (FSE).	
Fondo de Cohesión.	
Séptimo Programa marco de Investigación (7PM)	El 7PM apoya la investigación transnacional en una serie de ámbitos temáticos tales como el medio ambiente.

*Fuente:* Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo.

## **RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

### **«ES NECESARIO DEDICAR MÁS ESFUERZO A APLICAR EN TODO SU POTENCIAL LA RED NATURA 2000»**

#### **RESUMEN**

III. Como resultado de la evaluación de control de la adecuación, la Comisión tiene previsto adoptar en 2017 un plan de acción destinado a mejorar la aplicación de las Directivas de protección de la naturaleza.

IV. El establecimiento y la aplicación de las medidas de conservación necesarias resulta fundamental para cumplir los objetivos de las Directivas. Se requiere un conocimiento adecuado de los hábitats y de las exigencias ecológicas de las especies, algo que en ocasiones todavía no está disponible.

V. La política de cohesión incorpora plenamente consideraciones relativas a la protección de la naturaleza, que incluyen tanto la posibilidad de financiar medidas en lugares Natura 2000 como medidas para garantizar que se evite perjudicar a dichos lugares con inversiones cuyo objetivo principal no sea la protección de la red Natura 2000.

La restauración, preservación y mejora de la biodiversidad, incluida la de los espacios Natura 2000, constituye uno de las subprioridades del ámbito del desarrollo rural. Por lo tanto, los Estados miembros cuentan con los fundamentos jurídicos y las herramientas de esta política para apoyar la gestión de los lugares Natura 2000. En los PDR 2014-2020 se asignaron cerca de 44 000 millones EUR del Feader a la prioridad 4 (en torno al 45 %), que incluye la subprioridad sobre biodiversidad. Tanto una como la otra benefician directa e indirectamente a la biodiversidad, si bien no es posible indicar el presupuesto exacto dedicado a la gestión de la red Natura 2000. Asimismo, más del 18 % del suelo agrícola (además de los terrenos forestales) es objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad, aunque no es posible indicar la superficie exacta objeto de un contrato de gestión a efectos de la aplicación de los planes de gestión de la red Natura 2000.

VI. A efectos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión (FC), la elaboración de informes sobre los indicadores no era obligatoria para el período 2007-2013. No existía ningún indicador básico (común) relativo a la red Natura 2000, como tampoco existían indicadores básicos (comunes) para los resultados. Para el período de programación 2014-2020 existe un indicador de la biodiversidad (superficie de hábitats subvencionados para alcanzar un mejor estado de conservación).

El Feader cuenta con indicadores de resultados destinados específicamente a supervisar las operaciones apoyadas por la red Natura 2000. Los Estados miembros tienen de plazo hasta finales de 2016 para presentar sus evaluaciones *a posteriori* del período 2007-2013, que serán sintetizadas por la Comisión en 2017.

El FEDER, el Feader y el FC abarcan una gran cantidad de ámbitos diversos. Por este motivo, la multiplicación del número de indicadores de un ámbito implicaría una obligación similar para otros ámbitos.

#### **INTRODUCCIÓN**

7. Si bien la Comisión comprueba la coherencia entre las necesidades y los objetivos identificados en los marcos de acción prioritaria (MAP) y en los programas de financiación, los Estados miembros pueden optar por cumplir los objetivos de los MAP a través de otros fondos y medios.

En el caso de los grandes proyectos de la política de cohesión y financiados por el FEDER o el FC, la Comisión comprueba la conformidad con los requisitos relacionados con la red Natura 2000 antes de tomar una decisión sobre tales proyectos.

## **OBSERVACIONES DE FISCALIZACIÓN**

### **Casilla 2**

Segundo guion: se espera que el concepto de asociación y gobernanza a varios niveles, incluido en las disposiciones comunes de todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, convierta en práctica habitual la coordinación entre las distintas partes interesadas en una política en concreto. Las autoridades públicas competentes deben formar parte de dicha asociación, si bien esta se debe organizar de acuerdo con el marco jurídico e institucional, así como con las competencias nacionales y regionales, de los Estados miembros. En este sentido, las autoridades de gestión están obligadas a contar con la participación de los socios en la preparación y ejecución de los programas. La Comisión adoptó también un código de conducta europeo sobre las asociaciones para facilitar la aplicación del concepto en los Estados miembros para el período de programación 2014-2020.

32. En relación con el proyecto polaco, el incumplimiento del requisito impuesto por la autorización de desarrollo del proyecto constituye una clara infracción no solo de la legislación de la UE sino también de la polaca. Según la información de la que dispone la Comisión, la legislación polaca prevé disposiciones suficientes a este respecto. En particular, cabe destacar que la legislación polaca en materia de construcción exige para determinados tipos de proyectos (en especial, las carreteras, vías férreas y otros proyectos incluidos en la Directiva EIA) que se obtenga una «autorización de puesta en servicio de la construcción» una vez finalizadas las obras de construcción y antes de que pueda utilizarse la infraestructura construida. No obstante, la Comisión es consciente de que pueden surgir deficiencias durante la ejecución. Los casos de incumplimiento de las condiciones ambientales pueden comunicarse a la Dirección regional para la protección medioambiental correspondiente, que toma medidas coercitivas con arreglo a la Ley sobre la aplicación de procedimientos administrativos.

36. La barrera idiomática representa un escollo inevitable teniendo en cuenta el carácter transnacional del proceso biogeográfico y los limitados recursos disponibles, que no permiten contar con servicios de interpretación durante las reuniones.

Además, los servicios de la Comisión han invitado a todas las partes del proceso a que proporcionen en su lengua los documentos de especial interés (como por ejemplo las guías de interpretación nacional de los tipos de hábitat y su estado de conservación). Por último, también se pueden organizar eventos de creación de redes en otros idiomas, y no solo en inglés, dependiendo de los países y regiones implicados.

41. En lo relativo al Feader, existen datos sobre los gastos relativos a las medidas dirigidas específicamente a la red Natura 2000 (medida 213 «ayudas Natura 2000» y medida 224 «ayudas Natura 2000 en favor del medio forestal»). Para cubrir los gastos realizados en la red Natura 2000 a través de otras medidas, la Comisión ha aumentado sus esfuerzos de vigilancia de la financiación de la red Natura 2000 en el período de programación 2014-2020. En particular, se supervisarán los gastos efectuados en relación con medidas climáticas agroambientales en espacios de la red Natura 2000.

En lo que respecta al FEDER y al FC, se realizaron asignaciones asociadas a la red Natura 2000 como parte de la categoría de intervención 51, *Fomento de la biodiversidad y protección de la naturaleza, incluidas las inversiones en espacios Natura 2000*. Para el período 2014-2020 se crearon dos categorías diferentes con los números 085 y 086, con el fin de distinguir mejor entre la financiación de la red Natura 2000 y las demás ayudas relacionadas con la biodiversidad.

42. Las autoridades de los Estados miembros son libres de decidir la forma en que se gestiona y financia su red Natura 2000.

Las medidas de conservación de los lugares Natura 2000 son, por lo general, una combinación de obligaciones y medidas voluntarias. La elección de enfoque tiene un impacto sobre los instrumentos que pueden utilizarse para la financiación.

La ayuda en virtud de las medidas 213 y 224 solo podría concederse para los requisitos obligatorios definidos en los planes de gestión o instrumentos equivalentes. La ausencia de tales planes o instrumentos en muchos lugares Natura 2000 imposibilitó el uso de esas medidas en dichos lugares.

Por otra parte, la mayoría de los Estados miembros ha optado por gestionar los lugares Natura 2000 a través del enfoque voluntario, donde otras herramientas, como la medida agroambiental, podrían ser pertinentes. Por lo tanto, el uso limitado de las medidas 214 y 224 no ofrece una perspectiva completa de las ayudas al desarrollo rural para la red Natura 2000.

Véase también la respuesta al apartado 41.

43. En el marco del FEDER y el FC, las ayudas a la red Natura 2000 y otras medidas de protección de la naturaleza y la biodiversidad se incluyen en la misma categoría de intervención para el período 2007-2013. Esto ha cambiado para el período 2014-2020, en el cual las ayudas a los lugares Natura 2000 se encuentran en una categoría de intervención aparte.

En el ámbito del desarrollo rural, existen varias medidas que benefician de manera directa o indirecta a la red Natura 2000. Por ejemplo, el apoyo a la protección del suelo de la medida agroambiental también beneficia a la biodiversidad. Al diferenciar las ayudas a la red Natura 2000 de la financiación para otras acciones ambientales se corre el riesgo de no reflejar los efectos múltiples que tienen en la práctica muchas de estas medidas. Este es el motivo por el que la justificación de las subacciones de la prioridad ambiental 4 de desarrollo rural se comunica a nivel agregado de la prioridad.

En los PDR de 2014-2020 se asignaron cerca de 44 000 millones EUR (casi el 45 %) del Feader a la prioridad 4, lo que beneficia a la biodiversidad de manera directa o indirecta, si bien no es posible ofrecer el presupuesto exacto dedicado a la gestión de la red Natura 2000. Por otra parte, más del 18 % del suelo agrícola (además de los terrenos forestales) es objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad, aunque no es posible indicar la superficie exacta objeto de un contrato de gestión a efectos de la aplicación de los planes de gestión de la red Natura 2000.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 42.

44. La Comisión desea destacar lo siguiente:

—en lo que respecta al Feader, la Comisión ha aumentado sus esfuerzos de vigilancia sobre la financiación de la red Natura 2000 en el período de programación 2014-2020;

—por lo que se refiere al FEDER y al FC, se dispone de datos desglosados por Estado miembro de las ayudas asignadas en el marco del FEDER y del FC para la protección de la biodiversidad / naturaleza, que también incluyen las ayudas para los lugares Natura 2000 (véase también la respuesta al apartado 41).

45. La Comisión resumió y analizó brevemente la información remitida por la mayoría de los Estados miembros a través de documentos internos (para lo cual contó también con la ayuda de una entidad externa contratada).

El proceso de seguimiento de las evaluaciones no estaba formalizado. Sin embargo, como resultado de los intercambios bilaterales (por ejemplo, durante los seminarios sobre financiación) o en el marco de los proyectos MAP/PI LIFE, se invitó a los Estados miembros y a las regiones a actualizar

sus MAP, algo que ya han hecho muchos de ellos (por ejemplo, España, Irlanda, Países Bajos y Gales).

49. Los Estados miembros tienen la elección de apoyar la red Natura 2000 en sus PO, lo que determina la disponibilidad de financiación para la red Natura 2000. Esto se encuentra también en consonancia con la observación nº 9 (*«Los Estados miembros se encargan de establecer, gestionar y financiar la red de lugares Natura 2000»*).

Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 41 y 43.

50. La concentración temática no impide la inversión en la protección del medio ambiente, incluida la inversión para la protección de la biodiversidad, pero en las regiones más desarrolladas ha alejado la inversión en infraestructuras básicas de gestión de residuos y aguas. Como consecuencia, observamos una situación similar en términos de asignaciones financieras para las medidas de protección de la naturaleza y la biodiversidad para los períodos de programación 2014-2020 (3 700 millones EUR, de los cuales 1 000 millones EUR son para lugares Natura 2000) y 2007-2013 (3 700 millones EUR). Por otra parte, los reglamentos de la política de cohesión exigen también que el principio del desarrollo sostenible, incluida la protección del medio ambiente y la biodiversidad, se integre horizontalmente en la utilización de los fondos. Esto significa que para el período 2014-2020 las consideraciones ambientales deben integrarse en todas las inversiones que reciban apoyo de los fondos de la política de cohesión.

51. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 7.

Los MAP no fueron el único medio de garantizar la debida toma en consideración de la red Natura 2000 en los programas de cofinanciación. Pese a las limitaciones de los marcos, los servicios de la Comisión realizaron un esfuerzo importante en este sentido.

52. Por otra parte, incluso dentro de las otras direcciones generales, como la DG REGIO, también se ha verificado internamente la coherencia con las políticas medioambientales de la UE (incluidas las revisiones basadas en PO y las evaluaciones del rendimiento realizadas por especialistas de alto nivel que forman parte de redes temáticas). Asimismo, se facilitó orientación al respecto a las unidades geográficas de la DG REGIO, por ejemplo, véase:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_fiche\\_biodiversity\\_n\\_2000.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fiche_biodiversity_n_2000.pdf).

53. La Comisión desea destacar que las limitaciones temporales y de recursos no permitieron utilizar un enfoque estructurado. Durante todas las evaluaciones de los PO y los PDR se utilizaron listas de comprobación específicas desarrolladas por la DG ENV, si bien no siempre se cumplieron las tablas pertinentes debido a las limitaciones de tiempo y de recursos.

Cabe recordar que se evaluaron 118 PDR por parte de siete funcionarios o expertos nacionales en un breve plazo de tiempo (a veces, de unos pocos días por PDR).

54. Los MAP, pese a su calidad desigual, ofrecieron por primera vez una indicación de las necesidades financieras de la red Natura 2000. Hasta el momento no se disponía de esta información y resultó muy útil para apoyar las asignaciones a la red Natura 2000. Por otra parte, los MAP no fueron el único medio de garantizar la debida toma en consideración de la red Natura 2000 en los programas de cofinanciación. Pese a las limitaciones de los marcos, los servicios de la Comisión realizaron un esfuerzo importante en este sentido.

Los Estados miembros pueden definir sus prioridades con flexibilidad. No es obligatorio realizar una asignación que se corresponda con las necesidades identificadas en el MAP.



Además, en lo que respecta al Feader, no todos los Estados miembros (ni las regiones) fomentan de forma suficiente las medidas destinadas a aplicar la red Natura 2000 entre los beneficiarios potenciales, lo que a menudo conlleva una escasa adopción de las medidas. Por último, a menudo no se agota el presupuesto asignado, por lo que se reinvierte en otras medidas al final del período.

55. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 43 y 50.

58. El hecho de que la protección y la mejora de la biodiversidad, también en los lugares Natura 2000, sea una de las subprioridades del desarrollo rural indica que puede usarse cualquier medida pertinente para contribuir a la consecución de este objetivo. Algunas de estas medidas tienen un mayor potencial que otras en este sentido y, de este modo, podrían estar mejor orientadas hacia las necesidades de la red Natura 2000.

En el marco de la medida climática agroambiental, puede haber operaciones menos específicas y otras más específicas. Las primeras son de carácter general y benefician al medio ambiente en su conjunto, mientras que las segundas están más centradas en una necesidad u objetivo determinados, como por ejemplo una especie de ave o un hábitat concretos. Ambos tipos de operaciones (más y menos específicas) pueden ofrecer beneficios ambientales y se incluyen en los programas de desarrollo rural.

59. No obstante, los beneficiarios afectados por estos requisitos recibieron cierto apoyo del FEP, lo que contribuyó a mejorar la aceptación social de los programas de Natura 2000.

## **Casilla 10**

Primer guion: la limitación del ámbito de aplicación de la medida se debió también al presupuesto menor del PDR en comparación con el período 2007-2013.

Segundo guion: la Comisión confirma que el PDR de Polonia apoya únicamente las explotaciones de más de una hectárea.

Tercer guion: durante toda la ejecución de los PDR de 2007-2013 de Rumanía y en el momento de la aprobación del PDR de 2014-2020, existían muy pocos planes de gestión de la red Natura 2000. Por lo tanto, las medidas agroambientales dirigidas a las especies de aves mencionadas en el presente informe no podían, a priori, tener en cuenta medidas de conservación que todavía no se habían definido. En ausencia de dichas medidas de conservación, las medidas agroambientales se concibieron para ofrecer marcos de protección amplios que contribuyeran a los objetivos de conservación establecidos a nivel nacional, de la UE e internacional, como elemento precursor de los planes de gestión de la red Natura 2000. Rumanía especificó en el PDR 2014-2020 que cuando se adoptasen más planes de gestión de la red Natura 2000 revisaría los regímenes de medidas climáticas agroambientales y consideraría la introducción de la medida de apoyo de la red Natura 2000.

Los esquemas agroambientales propuestos incluyen (en el paquete 3.2 para *Lanius minor* y *Falco vespertinus* y en ambos períodos de programación) compromisos para limitar la densidad del ganado para circunscribir el pastoreo y la siega a determinados periodos y prohibir la labranza con arado y el uso de maquinaria agrícola pesada. La aplicación de dichos compromisos voluntarios depende del interés de los agricultores individuales en adherirse a ellos.

61. En lo que respecta a Rumanía: de los cuatro proyectos sobre la conservación del oso pardo en Rumanía cofinanciados por el programa LIFE, tres se han completado y uno se encuentra en curso. Los tres primeros abarcaron distintas escalas y ámbitos de aplicación: 1) un lugar Natura 2000 específico (Muntii Vrancei); 2) un proyecto regional que incluyó todos los lugares Natura 2000 del distrito de Vrancea y dos distritos colindantes; 3) el establecimiento de normas nacionales para la conservación del oso pardo (con recopilación y análisis de datos a escala nacional). El objetivo del

proyecto en curso LIFE13 NAT/RO/1154 es conservar a menor escala la población de oso pardo del distrito de Brasov, y sus acciones están relacionadas principalmente con los conflictos entre osos y humanos. La escala y los ámbitos de aplicación de los cuatro proyectos son diferentes y los estudios incluidos tienen una cobertura acorde con estas circunstancias.

62. Por ejemplo, las operaciones de conservación orientadas hacia los resultados dentro de la medida climática agroambiental constituyen un buen ejemplo de un instrumento que se adapta al concepto de presupuesto orientado hacia los resultados. Se centra más en el esfuerzo de los beneficiarios y en los conocimientos propios para ofrecer los resultados esperados en los ecosistemas específicos a los que se dirige, y no solo en seguir las prácticas establecidas. Si las operaciones orientadas hacia los resultados están bien diseñadas y se basan en datos y en indicadores establecidos de forma correcta, su control debería resultar más sencillo que el de aquellas basadas en las prácticas de gestión establecidas. El coste de las operaciones orientadas a los resultados puede ser mayor en la fase conceptual (por ejemplo, para la adopción de indicadores claros y adecuados) que en la fase de ejecución.

Los Estados miembros han asignado fondos a medidas orientadas a los resultados en el marco de la red Natura 2000.

#### **Casilla 12**

Algunas otras regiones alemanas incluyeron regímenes agroambientales orientados a los resultados en sus programas de desarrollo rural para los períodos 2007-2013 y 2014-2020.

63. Para el FEDER/FC, la supervisión a nivel del programa ofrecerá información sobre la ejecución de un programa y sus ejes prioritarios, así como sobre cualquier cuestión que afecte a su rendimiento.

64. En lo que respecta al FEDER/FC, la elaboración de informes sobre indicadores no era obligatoria para el período 2007-2013. Para el período 2014-2020 se han incluido en el Reglamento indicadores comunes de resultados que deben utilizarse, cuando proceda, para agregar la información de todos los programas. En caso de que las acciones de un programa no reflejen un indicador común de resultados, los Estados miembros deberán identificar e informar sobre un indicador específico del programa pertinente. Para el FEDER/FC, los indicadores de resultados son siempre específicos para cada programa.

65. Los indicadores de seguimiento del Feader (entradas y salidas) dan una idea precisa de lo que se está financiando realmente. Esto se complementa con las evaluaciones realizadas para cada PDR, cuya finalidad es evaluar la eficiencia de la política. Las evaluaciones *a posteriori* del período 2007-2013 presentadas por los Estados miembros serán sintetizadas por la Comisión en 2017.

#### **Casilla 14**

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 65.

66. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 65.

68. Los fondos cuentan con indicadores específicos de resultados, destinados a supervisar las operaciones financiadas por la red Natura 2000. Los Estados miembros deben presentar las evaluaciones *a posteriori* del período 2007-2013 antes de finales de 2016. Dichas evaluaciones serán sintetizadas por la Comisión en 2017.

69. La Comisión destaca que la Directiva sobre hábitats no incluye ninguna obligación específica de establecer un plan de supervisión a nivel del lugar. Sin embargo, también señala que esta supervisión resulta fundamental para valorar la eficacia de las medidas de conservación, así como para cumplir con otras obligaciones establecidas por la Directiva, como la obligación de evitar el

deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de los lugares (artículo 6, apartado 2).

71. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 69.

72. La Comisión comprobará si se han actualizado los FND (con respecto a las modificaciones de la información sobre las especies y los hábitats que hayan motivado la designación de los lugares) o si se han modificado los límites del lugar, tanto en el marco de la actualización anual de las listas de lugares de interés comunitario (LIC) de la UE como durante la actualización de la valoración de la suficiencia de la red de LIC. La Comisión tiene la intención de llevar a cabo un control más exhaustivo en 2017.

78. La ausencia de un método «común» para la recopilación de datos no resulta crítica y, dada la extrema diversidad de especies, hábitats y condiciones ecológicas en la UE (en tierra y mar), resulta prácticamente imposible (e inviable desde el punto de vista ecológico) establecer una única metodología de seguimiento que resulte válida para todos los casos. Por el contrario, la cuestión fundamental es la ausencia de inventarios y regímenes de seguimiento científicamente válidos para muchas especies y tipos de hábitats en muchos Estados miembros. Si un método de seguimiento es científicamente válido y ofrece unos resultados estadísticamente significativos, resulta suficiente para garantizar la calidad y la comparabilidad de los datos (por ejemplo, tamaños y tendencias poblacionales).

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

81. Como resultado de la evaluación de control de la adecuación, la Comisión tiene previsto adoptar en 2017 un plan de acción destinado a mejorar la aplicación de las Directivas de protección de la naturaleza.

### **Recomendación 1. Lograr la plena aplicación de las Directivas de protección de la naturaleza**

a) La Comisión acoge con satisfacción esta recomendación a los Estados miembros.

b) La Comisión acoge con satisfacción esta recomendación a los Estados miembros y destaca que también es fundamental garantizar que se complete la red Natura 2000, incluido su componente marino.

Por otra parte, la Comisión señala que es fundamental que se realice un seguimiento de la aplicación de las medidas de conservación.

c) La Comisión acepta la recomendación. Reconoce las barreras lingüísticas existentes y tiene como propósito redactar documentos de orientación en todas las lenguas oficiales. Sin embargo, debido a la limitación de los recursos financieros, esto solo será posible de manera progresiva: se priorizarán algunas lenguas sobre otras en función de los temas abordados, teniendo también en cuenta las lenguas más habladas en la UE. Los documentos de orientación clave se traducen a todas las lenguas oficiales desde su fecha de publicación. Todas estas versiones están disponibles en el sitio web de la Comisión. Por otra parte, la Comisión confía en que los Estados miembros garanticen su difusión entre los grupos destinatarios.

83. Por lo que respecta al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y al Fondo de Cohesión (FC):

—Las asignaciones del FEDER y del FC relacionadas con la red Natura 2000, que se incluyeron en la categoría de intervención 51 sobre *Fomento de la biodiversidad y protección de la naturaleza, incluidas las inversiones en espacios Natura 2000* para el período 2007-2013, se encuentran en dos categorías separadas para el período de programación 2014-2020 al objeto de diferenciar mejor la financiación para la red Natura 2000 respecto de otras medidas de apoyo relacionadas con la biodiversidad.

—La mayoría de los Estados miembros asignaron ayudas del FEDER y el FC a los lugares Natura 2000 y, en general, a medidas de protección de la naturaleza / biodiversidad.

—Se dispone de datos desglosados por Estado miembro de las ayudas asignadas en virtud del FEDER y el FC para la protección de la naturaleza / biodiversidad, lo que también incluye las ayudas para los lugares Natura 2000 (véase también la respuesta al apartado 41).

En los PDR 2014-2020 se asignaron cerca de 44 000 millones EUR del Feader (en torno al 45 %) a la prioridad 4, que incluye la subprioridad sobre biodiversidad. Tanto una como la otra benefician directa e indirectamente a la biodiversidad, si bien no es posible indicar el presupuesto exacto dedicado a la gestión de la red Natura 2000. Por otra parte, más del 18 % del suelo agrícola (además de los terrenos forestales) es objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad, si bien no es posible indicar la superficie exacta objeto de un contrato de gestión a efectos de la aplicación de los planes de gestión de la red Natura 2000.

### **Recomendación 2. Financiación y contabilidad de los costes de la red Natura 2000**

- a) La Comisión acoge con satisfacción esta recomendación a los Estados miembros.
- b) La Comisión acoge con satisfacción esta recomendación a los Estados miembros.
- c) La Comisión acoge con satisfacción esta recomendación a los Estados miembros y destaca que también resulta fundamental garantizar que la financiación adecuada de la red Natura 2000 se corresponda con la financiación disponible de la UE.
- c) La Comisión acepta la recomendación. No obstante, esta recomendación se entiende sin perjuicio de los resultados de los debates que se mantendrán durante el próximo período de programación.

### **Recomendación 3. Medición de los resultados logrados por la red Natura 2000**

- a) La Comisión acoge con satisfacción esta recomendación a los Estados miembros.
- b) La Comisión acepta la recomendación.

No obstante, esta recomendación se entiende sin perjuicio de los resultados de los debates que se mantendrán durante el próximo período de programación. La Comisión estudiará la mejora de los indicadores existentes y la posibilidad de establecer otros nuevos, cuando proceda.

- c) La Comisión acoge con satisfacción esta recomendación a los Estados miembros.