

Financiación de



**Informe final
sobre la financiación de
Natura 2000**

Grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva sobre hábitats

Informe final sobre la financiación de Natura 2000

Grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva sobre hábitats

Índice

Índice.....	i
Síntesis.....	ii
Agradecimientos.....	v
Capítulo 1 Introducción.....	1
1.1 Contexto general.....	1
1.2 La red Natura 2000.....	1
1.3 El Grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva sobre hábitats.....	2
1.4 Enfoque del informe.....	3
Capítulo 2 Interpretación del artículo 8 de la Directiva sobre hábitats.....	4
2.1 Interpretación estrictamente jurídica.....	4
2.2 Interpretación común del artículo 8.....	5
2.3 Conclusiones.....	6
Capítulo 3 Estimación de la naturaleza y del volumen de las ayudas necesarias para Natura 2000.....	7
3.1 Naturaleza de las actividades relacionadas con la gestión de Natura 2000.....	7
3.2 Necesidades futuras de financiación.....	9
3.2.1 Análisis de los estudios que aplican el método descendente.....	9
3.2.2 El cuestionario enviado a los Estados miembros.....	11
3.2.3 Resultados combinados de la bibliografía y del cuestionario.....	12
3.3 Conclusiones.....	15
Capítulo 4 Fuentes de financiación de la Unión Europea para Natura 2000.....	17
4.1 Introducción.....	17
4.2 Instrumentos potenciales de financiación de la Unión Europea.....	17
4.2.2 Fondos Estructurales.....	18
4.2.3 LIFE.....	20
4.2.4 Otros fondos pertinentes de la Unión Europea.....	21
4.3 Utilización de la cofinanciación de la Unión Europea. Experiencia actual.....	22
4.4 Conclusiones.....	24
Capítulo 5 Análisis de futuras opciones de financiación.....	25
5.1 Opciones de financiación eficaz de la Unión Europea para Natura 2000.....	25
5.2 Criterios para una cofinanciación eficaz de la Unión Europea.....	26
Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones.....	36
6.1 Modificaciones necesarias para una cofinanciación eficaz de la Unión Europea.....	36
6.2 Recomendaciones a corto plazo.....	39
6.3 Recomendaciones a largo plazo (de 2006 en adelante).....	40

Síntesis

1. El artículo 8 de la Directiva sobre hábitats se redactó en reconocimiento de la 'carga financiera excesiva' que la red Natura 2000 podría suponer para los Estados miembros, sobre todo aquellos que presentan una abundante biodiversidad. Se ha comprobado, sin embargo, que dicho artículo resulta insuficiente porque se refiere únicamente a los hábitats y especies prioritarios con arreglo a la Directiva sobre hábitats, exige que las necesidades de financiación se analicen respecto a cada paraje concreto y se basa en las fuentes existentes de cofinanciación de la Unión Europea. No obstante, como se afirma en el VI Programa comunitario de Medio Ambiente, es preciso aplicar a la cofinanciación un enfoque de mayor alcance que el previsto explícitamente en el artículo 8 para que la red Natura 2000 pueda ser plenamente operativa como un todo.

2. La gestión eficaz de los espacios Natura 2000 en los Estados miembros exige gran variedad de actividades, y para ello puede resultar necesario recurrir cada vez más a la cofinanciación. La cuantía dependerá de toda una serie de factores, como la actividad en sí, el tipo de hábitat que se gestiona, los objetivos que se pretende alcanzar y las características socioeconómicas del paraje y su entorno.

3. El Grupo de trabajo del artículo 8 se propuso calcular sobre una base amplia los fondos totales que en el futuro pueden llegar a necesitar los Estados miembros para financiar la realización de todas esas distintas actividades. La estimación se basó en estudios de investigación y en previsiones de gastos directos proporcionadas por los Estados miembros. Pudo obtenerse así una serie de cifras medias generales respecto al coste de la gestión de Natura 2000 en la Unión Europea situadas en la gama comprendida **entre 3.400 millones de euros y 5.700 millones de euros** por año de aquí a 2013. Hay muchas razones para pensar que esas cifras son muy prudentes.

4. Habida cuenta de la experiencia adquirida, es evidente que la serie actual de mecanismos de cofinanciación de la Unión Europea resulta inadecuada ante el reto de poner en práctica Natura 2000. Esos mecanismos son complejos y pueden llevar aparejado un gran número de fondos, cada uno de los cuales con sus propios criterios y procedimientos de solicitud y con objetivos particulares distintos de los de la red Natura 2000 en sí. No puede recurrirse a ninguno de esos fondos a largo plazo para financiar todas las actividades asociadas a la gestión de la red.

5. El Grupo de trabajo decidió que debían estudiarse sobre todo tres opciones para garantizar la futura cofinanciación de Natura 2000, a saber:

- **Opción 1:** utilizar los fondos actuales de la Unión Europea, en particular el Reglamento de Desarrollo Rural de la Política Agraria Común (PAC), los Fondos Estructurales y de Cohesión y el instrumento LIFE-Naturaleza, pero modificándolos para adaptarlos mejor a las necesidades de Natura 2000.
- **Opción 2:** ampliar y modificar el instrumento LIFE-Naturaleza para convertirlo en el principal mecanismo de cofinanciación.
- **Opción 3:** crear un instrumento nuevo de financiación especial para Natura 2000.

6. El Grupo de trabajo pasó revista a los pros y los contras de las tres opciones basándose en una serie de criterios que se consideró debía cumplir la cofinanciación de

la red. De resultados de ese análisis, el Grupo de trabajo recomienda la estrategia siguiente.

7. Recomendaciones a corto plazo

- Introducir una referencia clara a la naturaleza y el medio ambiente en el Reglamento de Desarrollo Rural (RDR), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) y el Fondo Social Europeo (FSE) en el momento de la revisión o evaluación intermedias de los programas (2003-2004). Acordar en la revisión intermedia de la PAC (2003) la inclusión en el RDR de la obligación de cofinanciar la gestión de la red Natura 2000.
- Obtener el apoyo de los Estados miembros a la propuesta de la Comisión en relación con la revisión intermedia de la PAC relativa a un 'sistema de modulación dinámica obligatorio' para transferir fondos del presupuesto del primer pilar de la PAC al segundo.
- Aumentar considerablemente los fondos de que dispone LIFE-Naturaleza, simplificar su funcionamiento y facilitar su aplicación para que pueda financiar las inversiones de capital necesarias en una gran variedad de espacios Natura 2000.

8. Recomendaciones a largo plazo (de 2006 en adelante)

- Introducir un requisito específico en todos los principales instrumentos de financiación de la Unión Europea, incluidos el FEOGA, el FEDER y el FSE, para que apoyen la gestión adecuada de Natura 2000. Simplificar y ampliar el RDR y convertirlo en un mecanismo que garantice la gestión corriente de los espacios Natura 2000 en zonas rurales. Proceder de manera similar con respecto al IFOP para que apoye la gestión de los espacios marinos de Natura 2000.
- Adoptar un fondo consolidado 'LIFE+' que ofrezca una cofinanciación sustancial de la Unión Europea para 'colmar las lagunas' no cubiertas por los grandes fondos modificados y que fomente las mejores prácticas y la innovación en la gestión adecuada de la red. Brindar por medio de dicho fondo LIFE+ un mecanismo simplificado de financiación con arreglo a un programa plurianual a través del cual todos los Estados miembros prepararían los programas relativos a Natura 2000 que fueran a realizarse con ayuda de la cofinanciación de LIFE+ y de los grandes fondos FEOGA, FEDER, IFOP y FSE cuando proceda.
- Reforzar la integración en la PAC de las consideraciones relativas al medio ambiente y la protección de la naturaleza. Ampliar notablemente el segundo pilar de esa política a lo largo de la próxima década como pago por el suministro de un bien público que, en este caso, es la gestión corriente de los espacios Natura 2000.
- Reducir los incentivos o subvenciones concedidos con arreglo a los regímenes de mercado del primer pilar de la PAC que conducen a una producción insostenible desde el punto de vista del medio ambiente y a la merma de la biodiversidad. Condicionar todas las ayudas restantes con arreglo al primer pilar a la obligación de respaldar la aplicación de la Directiva sobre hábitats y la adecuada puesta en práctica de la red Natura 2000 ('principio de condicionalidad').
- Prever la posibilidad de autorizar a los Estados miembros para que adapten mejor los fondos y mecanismos de la política de mercados de la PAC con objeto de favorecer la gestión de la naturaleza; por ejemplo, aplicar la retirada de tierras de la producción en espacios naturales protegidos prioritarios.

9. Además de esas recomendaciones, el Grupo de trabajo considera conveniente que responsables de la planificación de espacios naturales y de explotaciones agrícolas en los Estados miembros actuales y futuros elaboren una serie de orientaciones para perfeccionar la red Natura 2000 y promover el desarrollo de programas plurianuales de gestión para posibilitar una planificación y una concesión de fondos adecuadas. Para ello es preciso llevar a cabo trabajos de investigación que permitan conocer mejor el estado del espacio y las necesidades de gestión.

10. Por último, el Grupo de trabajo insiste en que a pesar de que la magnitud de la financiación necesaria para Natura 2000 es importante, resulta modesta si se compara con los 75.000 millones de euros de cofinanciación disponibles en 2002 en el presupuesto actual de la Unión Europea para la Política Agrícola Común, los Fondos Estructurales y de Cohesión y el instrumento LIFE-Naturaleza.

Agradecimientos

El Grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva sobre hábitats se reunió por primera vez en diciembre de 2001. Han sido necesarios 12 meses para concluir nuestra labor. Quiero manifestar mi profundo agradecimiento a los miembros del Grupo que tan buena disposición han mostrado para compartir su tiempo y conocimientos. Los miembros del Grupo son los siguientes:

Günter Liebel (Vicepresidente), Ministerio federal de agricultura, silvicultura, medio ambiente y gestión de las aguas, Austria
Georgina Alvarez, Ministerio de medio ambiente, España
Alejandro Lago, Ministerio de medio ambiente, España (desde septiembre de 2002)
Claire Chevin, Ministerio de ordenación territorial y medio ambiente, Francia
Jørn Jensen, Agencia danesa de bosques y naturaleza
Asa Norman, Ministerio sueco de medio ambiente (hasta febrero de 2002)
Jan Terstad, Agencia sueca de protección del medio ambiente (desde marzo de 2002)
Matthew Rayment, RSPB/*European Habitats Forum* (hasta agosto de 2002)
Miguel Ángel Naveso, BirdLife/*European Habitats Forum* (desde septiembre de 2002)
Bernard de Galember, Organización Europea de Terratenientes (hasta enero de 2002)
Thierry de l'Escaille, Organización Europea de Terratenientes (desde febrero de 2002)
Axel Welge, Consejo de Municipios y Regiones de Europa

Hemos seguido un método de trabajo abierto. Nos ha resultado extremadamente útil la ayuda y asistencia de organizaciones y personas en los Estados miembros, así como de ONG y otras asociaciones de representantes de las partes interesadas. Estamos en deuda con numerosos colaboradores de las Direcciones Generales de Agricultura, Política Regional, Presupuesto y, sobre todo, Medio Ambiente, que asistieron a nuestras reuniones y nos proporcionaron la documentación pertinente.

Mención especial merecen cinco funcionarios de la Dirección General de Medio Ambiente: Nicholas Hanley, que guió y orientó nuestra labor a lo largo de todo el proceso, Fotios Papoulias y Astrid Kaemena, que se encargaron de facilitar y moderar las deliberaciones del Grupo, Stephanos Ampatzis, que fue nuestro asesor legal y supo aportar una visión constructiva para interpretar la situación jurídica, y Françoise Lambillotte, que organizó nuestras reuniones con suma eficacia. Quiero manifestar asimismo mi agradecimiento a Heinz Reinoehl por su análisis de documentos ya publicados sobre este asunto y a Peter Rawcliffe, de *Scottish Natural Heritage*, que nos brindó constantemente una ayuda inestimable, en particular respecto al cuestionario enviado a los Estados miembros.

Quisiera, por último, agradecer a Clare Coffey y Janet Dwyer, de IEEP, por el excelente trabajo realizado a la hora de exponer en el presente informe final las opiniones, análisis y conclusiones de este Grupo.

John Markland
(Presidente del Grupo de trabajo del artículo 8)
Bruselas
Noviembre de 2002

Capítulo 1 Introducción

1.1 Contexto general

Resulta cada vez más patente que la biodiversidad es uno de los retos centrales para los responsables políticos en Europa y otras regiones del mundo. Pese a todo lo que se está haciendo a favor de la conservación de la diversidad biológica, sin embargo, siguen estando amenazados muchos ecosistemas importantes, y algunas especies están padeciendo una reducción constante a velocidades alarmantes, en general debido a la desaparición o degradación de sus hábitats¹.

Ante esta situación, el Consejo Europeo de Gotemburgo acordó incluir en la estrategia para el desarrollo sostenible de la Unión Europea un nuevo objetivo, a saber, que 'se ponga freno al declive de la diversidad biológica' para el año 2010². Ese mismo objetivo se adoptó posteriormente también a escala mundial, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

La naturaleza y la biodiversidad figuran asimismo entre las cuatro prioridades establecidas en la Decisión sobre el VI Programa de Medio Ambiente (2002-2012)³. Un aspecto importante es que el Programa indica una serie de vías para alcanzar el objetivo 2010, por ejemplo:

«Crear la red Natura 2000 y establecer los instrumentos y medidas técnicos y financieros necesarios para su plena aplicación y para la protección, fuera de las zonas que abarca Natura 2000, de las especies protegidas por las Directivas 'Hábitats' y 'Aves silvestres'».

La 'Declaración del Teide'⁴, de 9 de mayo de 2002, reconoce el papel fundamental de Natura 2000 para conseguir los objetivos de la Unión Europea relativos a la biodiversidad, y afirma que, para ello, se '*requieren recursos específicos*'.

1.2 La red Natura 2000

Natura 2000 es la red ecológica europea creada en virtud de la Directiva sobre hábitats de 1992⁵. Su objetivo principal es la protección de hábitats y especies silvestres de importancia europea. Ahora, 10 años después, la red de espacios Natura 2000 está convirtiéndose ya en realidad. El proceso de declaración de espacios aún no ha

¹ Proyecto de capítulo (en fase de revisión) sobre biodiversidad y diversidad paisajística del Informe para Kiev de la AEMA.

² Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, Conclusiones de la Presidencia.

³ Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO L242 de 10.9.2002, p.1).

⁴ Declaración firmada por la Comisaria de Medio Ambiente, Margot Wallström, y el Ministro español de Medio Ambiente, Jaime Matas, en nombre del Consejo.

⁵ 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 L206 de 22.07.1992, p.7), modificada por la Directiva 97/62/CE del Consejo de 27 de octubre de 1997 por la que se adapta al progreso científico y técnico la Directiva 92/43/CEE (DO L305 de 08.11.1997, p.42).

terminado, pero los parajes existentes y propuestos representan ya alrededor del 18% de la superficie del territorio de la Unión (aproximadamente 60 millones de hectáreas).

El proceso de declaración de espacios ha sido, en ocasiones, controvertido. Los aspectos más polémicos se referían a las implicaciones para la gestión de los espacios declarados y, en concreto, a la cuestión de quién debería sufragar los costes de las medidas de conservación necesarias.

El artículo 8 de la Directiva sobre hábitats se redactó en reconocimiento de la carga financiera que la red Natura 2000 podría suponer para los Estados miembros, sobre todo aquellos donde existe gran concentración de especies y hábitats. Por esa razón, ese artículo prevé la cofinanciación comunitaria de las medidas necesarias para el funcionamiento y la gestión corriente de Natura 2000.

Debido a los retrasos en la declaración de espacios, las cuestiones de cofinanciación sólo han podido abordarse ahora. No obstante, la situación ha evolucionado de forma sustancial desde que se redactó el artículo 8 tanto por lo que respecta a los instrumentos de cofinanciación existentes en la Unión Europea como a la red Natura 2000 en sí. Es evidente, además, que si no se presta a la cuestión de la financiación la atención que merece, el funcionamiento de Natura 2000 puede verse gravemente amenazado.

Hay que insistir en que las inversiones en espacios Natura 2000 redundarán en beneficio de mucho más que de lo que suele entenderse por biodiversidad (diversidad genética, diversidad de especies vegetales y animales y diversidad de hábitats). Los ecosistemas y los servicios que ellos prestan constituyen también una parte importante del concepto de biodiversidad, y cada vez hay más análisis y estudios⁶ que demuestran que la conservación de la naturaleza puede generar importantes servicios de ecosistemas: reducción del riesgo de daños por inundaciones, filtración de la contaminación y mitigación del lixiviado de nutrientes. Natura 2000 es capaz además de producir toda una gama de beneficios sociales y económicos como, por ejemplo, el hecho de aumentar los valores recreativos, de facilitar el progreso de los conocimientos y de favorecer el empleo directo e indirecto, sobre todo en los sectores del turismo, la agricultura, la silvicultura y la pesca, en zonas rurales frecuentemente periféricas.

1.3 El Grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva sobre hábitats

Para abordar las cuestiones de la cofinanciación de una manera exhaustiva y eficaz, la Comisión Europea creó un Grupo de trabajo en diciembre de 2001. Ese Grupo reunió a expertos y representantes de algunos Estados miembros, agrupaciones de interesados y organizaciones no gubernamentales. El Grupo recibió asistencia técnica de representantes de las Direcciones Generales de Medio Ambiente, Agricultura, Política Regional y Presupuesto.

La creación del Grupo de trabajo se acordó en la reunión que el Comité de Hábitats celebró el 30 de noviembre de 2001, en la que se le asignaron los objetivos siguientes:

- Establecer una interpretación común de las disposiciones del artículo 8 de la Directiva sobre hábitats.

⁶ Véase, por ejemplo, Dubgaard *et al* (2001).

- Elaborar estimaciones de los costes económicos relacionados con la futura gestión de la red de espacios Natura 2000 en los Estados miembros.
- Formular recomendaciones sobre los recursos comunitarios necesarios para cofinanciar esos costes

El Grupo de trabajo se reunió en tres ocasiones⁷ para decidir su método de trabajo, confeccionar un cuestionario destinado a los Estados miembros y debatir posibles procedimientos, métodos y resultados.

El cuestionario se envió a los Estados miembros en abril de 2002. Las preguntas se referían a los aspectos financieros de Natura 2000, en particular los gastos reales y estimados de toda una serie de actividades. El Grupo realizó asimismo un estudio bibliográfico. En una reunión que el Grupo mantuvo los días 11 y 12 de septiembre de 2002 se examinaron las respuestas al cuestionario y la bibliografía, y se decidió asimismo el contenido y el enfoque del presente informe final. El 4 de noviembre de 2002 se celebró la última reunión para concluir el informe.

1.4 Enfoque del informe

Es preciso señalar que el enfoque del grupo ha consistido en analizar las posibles soluciones al problema de la cofinanciación de toda la red Natura 2000. En otras palabras, no nos hemos limitado a una mera interpretación jurídica del artículo 8 algo que, en opinión del Grupo, resultaba inadecuado habida cuenta de la misión que se nos había confiado. A la vista del capítulo 2, que se refiere a la interpretación del artículo 8, ese enfoque hubiera conducido a un informe sumamente breve.

En su lugar, nos propusimos examinar una serie de opciones que tuvieran en cuenta los cambios que desde 1992 han registrado los instrumentos de financiación, los presupuestos e iniciativas políticas tales como el VI Programa de Medio Ambiente, la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible o la estrategia comunitaria en materia de biodiversidad. Sin soluciones de esas características, consideramos que los objetivos de Natura 2000 nunca podrían realizarse. Es probable que en nuestro afán por encontrar soluciones nos hayamos extralimitado en nuestras competencias. Si ha sido así, nos declaramos culpables.

Hay que tener presente, por último, que las cuestiones relacionadas con la cofinanciación de Natura 2000 no son de carácter estático. La Unión Europea está inmersa en la mayor ampliación de su historia. En un plazo relativamente corto Natura 2000 va a extenderse no por 15 sino por 25 Estados miembros, muchos de ellos de excepcional biodiversidad. Las incertidumbres inherentes a esos cambios nos han obligado a centrar este informe exclusivamente en los 15 Estados miembros actuales. No obstante, es evidente que la ampliación va a afectar enormemente a las necesidades futuras de financiación.

⁷ Las reuniones tuvieron lugar los días 17.12.2001, 28.02.2002 y 18.04.2002.

Capítulo 2 Interpretación del artículo 8 de la Directiva sobre hábitats

El artículo 8 permite que la Comunidad financie medidas en los Estados miembros de la Unión en relación con espacios en los que se encuentren tipos de especies o de hábitats naturales prioritarios. Se trata, por tanto, de una condición *sine qua non* para que la red Natura 2000 pueda funcionar.

2.1 Interpretación estrictamente jurídica

Según los servicios jurídicos de la Comisión, el artículo 8 permite utilizar fondos comunitarios para cofinanciar medidas, por ejemplo planes de gestión o medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que sean necesarias para que los Estados miembros puedan cumplir las obligaciones que le impone el apartado 1 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats. Debe darse prioridad a las medidas que se refieran a lugares susceptibles de ser declarados zonas especiales de conservación (ZEC) y en los que se encuentren tipos de hábitats naturales prioritarios y/o especies prioritarias.

Ese proceso consta de varias fases, a saber:

- De forma paralela a sus propuestas relativas a los lugares susceptibles de ser declarados zonas especiales de conservación en las que se encuentren tipos de hábitats naturales prioritarios y/o especies prioritarias, los Estados miembros deben enviar a la Comisión sus estimaciones de lo que consideren necesario en relación con la cofinanciación comunitaria para esos lugares. Nada les impide, sin embargo, presentar estimaciones en relación con otros parajes.
- A continuación, la Comisión debe determinar, en relación con cada caso concreto, las medidas indispensables para conseguir un estado de conservación favorable de los tipos de hábitats y especies prioritarios presentes en el espacio considerado.
- Asimismo debe evaluarse la financiación (incluida la cofinanciación) necesaria para llevar a cabo esas medidas, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la concentración en el territorio del Estado miembro de hábitats naturales prioritarios y/o especies prioritarias, y las cargas que impliquen las medidas que se requieran.
- Sobre esa base, la Comisión debe adoptar un marco de acción de las medidas que supongan cofinanciación cuando el lugar haya sido declarado ZEC.

La cofinanciación debe realizarse con 'las fuentes de financiación disponibles', en otras palabras, con cargo a los fondos existentes que puedan utilizarse para conseguir objetivos medioambientales. Los fondos que, en principio, pueden cofinanciar proyectos de conservación de la naturaleza son, por ejemplo, LIFE (Naturaleza)⁸, los Fondos Estructurales⁹, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola,

⁸ Reglamento (CE) n° 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE), DO L192 de 28.07.2000, p.1.

⁹ Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, DO L161 de 26.06.1999, p.1.

sección Garantía¹⁰ y el Fondo de Cohesión¹¹. Todas las medidas que se financien tienen que cumplir las condiciones generales en materia de financiación establecidas en las normas por las que se rige cada uno de esos instrumentos.

2.2 Interpretación común del artículo 8

Uno de los tres objetivos del Grupo del artículo 8 era establecer una interpretación común de las disposiciones de la directiva relativas a la cofinanciación teniendo en cuenta la opinión de los juristas y considerando, al mismo tiempo, la razón de ser del artículo 8 y la evolución posterior.

El artículo 8 se redactó en reconocimiento de la 'carga financiera excesiva' que la Directiva sobre hábitats podía suponer para los Estados miembros de gran diversidad biológica. La importancia estratégica de la directiva y de la red Natura 2000 es ahora mucho mayor de lo que muchos habían previsto en 1992. Se han convertido en los principales instrumentos de la Unión Europea para conseguir el nuevo objetivo a escala mundial y de la Unión de detener la merma de biodiversidad para 2010. Natura 2000 ha crecido también en superficie y ahora ocupa el 18% de todo el territorio de la Unión.

A medida que los Estados miembros se preparan para la próxima fase de la aplicación de la directiva, que se refiere al mantenimiento y restauración de los espacios de la red, adquiere cada vez más importancia la cuestión de los recursos financieros y administrativos. No obstante, pese a que las disposiciones relativas a la cofinanciación siguen estando tan justificadas como al principio, la realidad práctica exige aplicar un enfoque más amplio a este asunto.

- Como se afirma en la Decisión sobre el VI Programa de Medio Ambiente, es preciso establecer los instrumentos financieros necesarios para la plena aplicación de Natura 2000 en su conjunto, es decir, no sólo por lo que se refiere a los hábitats y especies prioritarios dentro de las ZEC, sino también a todos los espacios declarados con arreglo a las Directivas sobre hábitats y sobre aves.
- Aunque al principio pueden evaluarse las necesidades de cofinanciación de los Estados miembros en función de cada espacio concreto, el tamaño de la red (compuesta ya por más de 17.000 parajes) va a hacer inviable ese procedimiento a largo plazo.
- Es evidente que el artículo 8 se refiere a las fuentes de cofinanciación disponibles cuando, en la práctica, tales fondos han resultado ser de reducido alcance, difícil acceso y poco adaptados para las necesidades específicas de Natura 2000.

¹⁰ Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, DO L160 de 26.06.1999, p.80.

¹¹ Reglamento (CE) n° 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de cohesión, DO L130 de 25.05.1994, p.1, modificado por el Reglamento (CE) n° 1264/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 (DO L161 de 26.06.1999, p.57) y por el Reglamento (CE) n° 1265/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 (DO L161 de 26.06.1999, p.62).

La futura ampliación de la Unión Europea en, al menos, diez países más va a hacer más imperiosa la necesidad de aplicar un enfoque más amplio y completo a la cofinanciación de Natura 2000.

2.3 Conclusiones

En conclusión, las necesidades a las que respondió al principio el artículo 8 son tan pertinentes hoy como en 1992, si no más. No obstante, si nos atenemos a una interpretación jurídica estricta, ese artículo resulta insuficiente por su limitado alcance, su planteamiento caso por caso y su dependencia respecto de los instrumentos de cofinanciación existentes de la Unión Europea.

La Directiva sobre hábitats y la red Natura 2000 están entrando en una nueva fase centrada, fundamentalmente, en la gestión y restauración de espacios. Por esa razón, es preciso volver a insistir en la cuestión de la cofinanciación a nivel nacional y de la Unión. El VI Programa de Medio Ambiente reconoce que para garantizar la plena aplicación de Natura 2000 debe darse a la cofinanciación un enfoque más amplio que el previsto explícitamente en el artículo 8.

Por todo ello, el Grupo de trabajo considera que la interpretación común del artículo 8 es preferible a la estrictamente jurídica.

Capítulo 3 Estimación de la naturaleza y del volumen de las ayudas necesarias para Natura 2000

Las necesidades de cofinanciación aumentan potencialmente en función del gran número de actividades que deben realizarse para una gestión eficaz de los espacios Natura 2000 en los Estados miembros. Su volumen va a depender de la actividad en sí y, además, del tipo de hábitat gestionado, los objetivos que se pretende alcanzar y las características socioeconómicas del paraje.

Para poder apreciar el tipo y volumen de las ayudas necesarias, el Grupo de trabajo estudió la bibliografía disponible y envió un cuestionario a los Estados miembros. El análisis bibliográfico se centró en estimaciones respecto a la financiación de Natura 2000 realizadas en investigaciones académicas en los últimos años. El cuestionario pedía a los Estados miembros estimaciones detalladas en relación con la financiación pasada, actual y futura de la red, así como información sobre los fondos existentes de la Unión Europea utilizados hasta la fecha con esa finalidad, y opiniones y pruebas que demostraran la conveniencia de seguir utilizando esas fuentes de financiación para Natura 2000 en el futuro.

3.1 Naturaleza de las actividades relacionadas con la gestión de Natura 2000

Las actividades y medidas que pueden llegar a resultar necesarias para la declaración y gestión de espacios Natura 2000 y que pueden requerir financiación son muchas y variadas: actividades relacionadas con la fase de predeclaración y otras que sólo deben realizarse una vez declarado el espacio; medidas para las que se requiere una inversión única (adquisición de terrenos o restauración de hábitats degradados o características del paisaje deterioradas) y otras que se desarrollan a lo largo de mucho tiempo (gestión activa y periódica de la vegetación y otras características del paisaje, seguimiento del espacio o de las especies, etc.). Pueden estar relacionadas directamente con una actuación sobre el terreno o implicar una serie de actividades administrativas, educativas o de sensibilización de mayor alcance para garantizar la protección del espacio y de sus cualidades específicas frente a toda una serie de impactos locales de carácter más estratégico.

En el Cuadro 3.1 se presenta una serie de actividades en relación con la declaración y gestión de los espacios Natura 2000 que el Grupo de trabajo considera pueden acogerse, en general, a la financiación de la Unión Europea. Las necesidades reales van a depender, evidentemente, del paraje considerado. Algunos pueden llegar a requerir otras acciones suplementarias. En el cuestionario, el Grupo de trabajo decidió clasificar esas actividades en cuatro grupos principales: predeclaración, administración y planificación de la gestión, acciones de gestión corriente y medidas de incitación y costes de capital coyunturales. Esa clasificación permitió realizar una comparación general entre Estados miembros respecto a las prioridades relativas de gestión de sus espacios Natura 2000, así como prever la magnitud de los costes correspondientes.

El Grupo de trabajo reconoce que no es fácil definir el tipo y alcance de las actividades dado que los Estados miembros, a la hora de responder al cuestionario, aplican planteamientos muy distintos tanto a la descripción como a la clasificación. Es preciso, pues, desarrollar ese marco con una lista de actividades que podrían acogerse a la

financiación de la Unión Europea. ¿Podría, por ejemplo, establecerse una interpretación común respecto a varias de esas actividades? ¿Algunas actividades (por ejemplo, indemnizaciones por la pérdida de valor del suelo) deberían oponerse a otras (por ejemplo, regímenes de gestión)? ¿Sería posible que algunas fueran más aptas para acogerse a la financiación de la Unión o que merecieran una prioridad más alta? Hay que considerar, por otra parte, el grado de flexibilidad que debe concederse a los Estados miembros para seleccionar actividades dentro de esa lista común y aplicar un enfoque por programas a la financiación de Natura 2000 que sea adecuado a las circunstancias nacionales específicas y, además, que fomente la innovación y las mejores prácticas de gestión de espacios.

Cuadro 3.1 Actividades en relación con la declaración y gestión de espacios Natura 2000 (según el cuestionario enviado por el Grupo de trabajo del artículo 8 a los 15 Estados miembros de la Unión Europea)

Tipo de actividad	Clasificación adoptada por el Grupo de trabajo
<ul style="list-style-type: none"> • Preparación de material informativo y publicitario • Estudios científicos dirigidos a identificar y declarar espacios; estudio con inventario, cartografiado y evaluación del estado del paraje • Administración de los procesos de selección • Consultas; reuniones públicas; contactos con propietarios de terrenos; reclamaciones • Proyectos piloto 	Fase de predeclaración
<ul style="list-style-type: none"> • Preparación y examen de proyectos, estrategias y planes de gestión • Costes de constitución y funcionamiento de los órganos de gestión • Personal (guardas, jefes de proyecto, etc.), edificios y equipos • Consultas: reuniones públicas, contactos con propietarios de terrenos • Costes de trabajos reglamentarios y de estudios (EIA, interpretación jurídica, etc.) 	Planificación y administración de la gestión
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de gestión a favor de la conservación (mantenimiento de hábitats o del estado de las especies, por ejemplo) • Regímenes de gestión y acuerdos con propietarios o gestores de terrenos o de recursos hídricos • Prevención y control de incendios • Seguimiento y evaluación de los trabajos de investigación • Suministro de material informativo y publicitario • Formación y educación • Gestión de visitantes 	Acciones de gestión 'corriente' y medidas de incentivación
<ul style="list-style-type: none"> • Restauración o mejora de hábitats o del estado de especies • Indemnización por derechos no percibidos, pérdida de valor del suelo, etc. • Adquisición de terrenos, concentración parcelaria incluida • Infraestructuras de acceso del público, actividades de interpretación, observatorios y casetas, etc. • Estudio de los tipos de hábitats y datos de SIG 	Costes de actividades 'coyunturales' de gestión

3.2 Necesidades futuras de financiación

El Grupo de trabajo se propuso obtener una estimación amplia del importe total (expresado en media anual) de las ayudas que pueden llegar a necesitar los Estados miembros para financiar esas distintas actividades.

Según Lierdeman (1996), hay dos métodos reconocidos para calcular los costes de la gestión a largo plazo de los espacios Natura 2000: el método 'descendente' y el método 'ascendente', o una combinación de ambos.

- *Método descendente:* Se trata de extrapolar los costes previstos de una pequeña muestra de parajes a todos los espacios Natura 2000. De esa manera se obtiene una estimación amplia pero aceptable de los costes de gestión de toda la red durante un período de tiempo determinado. El mayor inconveniente de este método reside en el hecho de que las estimaciones se basan en pequeñas muestras de datos, con una amplia gama de estimaciones relativas a los costes por espacio o actividad.
- *Método ascendente:* La estimación global resulta de la suma de los costes de gestión de cada espacio. Este método sería el ideal, porque tiene mejor en cuenta todas las necesidades de parajes concretos, incluso por lo que se refiere a los costes de gestión a largo plazo; pero depende de que exista información correcta sobre cada espacio, algo que en la actualidad no ocurre en varios Estados miembros.
- *Método combinado:* Se aplica el método ascendente cuando existen datos para ello, y el descendente cuando no los hay. Es una solución pragmática para lograr estimaciones relativamente fiables dada la naturaleza de los datos disponibles.

El Grupo de trabajo decidió desarrollar y aplicar este último método combinando los resultados de los trabajos siguientes:

- Estudios publicados en los que se intentaba calcular los costes asociados a la gestión de espacios según el método descendente.
- Estimaciones de gastos directos e informaciones complementarias proporcionadas por las autoridades responsables de los Estados miembros, obtenidas según una serie de métodos diferentes.

A continuación se ofrece una síntesis de los resultados.

3.2.1 *Análisis de los estudios que aplican el método descendente*

La bibliografía incluye una serie de estudios en los que se pretende calcular según el método descendente los costes asociados a la gestión de espacios Natura 2000. Aunque esos estudios proporcionan estimaciones amplias de los costes, presentan una serie de insuficiencias:

- Como ya se ha dicho antes, uno de los mayores inconvenientes del método descendente es que depende de muestras de datos muy pequeñas. Lierdeman (1996), por ejemplo, utilizó únicamente 53 proyectos financiados con cargo a LIFE-Naturaleza como base para extrapolar los costes correspondientes a toda la red

Natura 2000. Se ha recurrido a distintas fuentes de datos para determinar la magnitud y el tipo de los espacios y sus costes, por ejemplo CORINE, formularios normalizados de datos, factores socioeconómicos, proyectos LIFE y documentos sobre medidas de gestión en curso. Además, algunos datos procedían de hacía más de diez años.

- En varios estudios se incluyeron actividades de gestión diferentes en los cálculos de los costes. En algunos casos se intentó incorporar los costes de una gama completa de distintos tipos de actividades mientras que en otros la labor se centró en las acciones más importantes.
- Los costes estimados en relación con las actividades y los espacios varían también enormemente puesto que algunas estimaciones se basan en proyectos LIFE, a pesar de que ese tipo de proyectos se refiere a problemas específicos, y otras se refieren a la financiación durante fases en que la gestión requiere costes mayores de lo que sería previsible a largo plazo.

El Grupo de trabajo consiguió superar algunas de esas insuficiencias. Las cifras correspondientes a la cobertura total de Natura 2000 se actualizaron y normalizaron con datos oficiales de la Comisión. Esas nuevas cifras reflejan los espacios ya declarados y los propuestos, teniendo en cuenta además que algunos espacios se han declarado, al mismo tiempo, con arreglo a la Directiva sobre aves y a la Directiva sobre hábitats. Se introdujeron también algunos datos adicionales en relación con los costes de distintas medidas de gestión.

Resultados

Gracias a la información actualizada sobre el tamaño de Natura 2000 y los costes de las medidas, y descartando las cifras más altas y más bajas, el Grupo de trabajo pudo situar los costes probables de gestión de Natura 2000 en una gama comprendida entre 2.800 millones de euros y 8.800 millones de euros al año. Ello equivale a una media de 5.700 millones de euros al año. El Grupo de trabajo considera que estas cifras constituyen el punto de partida más razonable a pesar de las insuficiencias mencionadas.

Cuadro 3.2.1 Bibliografía actualizada sobre los costes de Natura 2000

Bibliografía	Superficie de la red Natura 2000 (ha)¹²	Costes (€/ha/año)	Coste total (miles de millones €/año)
Goriup (1990)			
Gamas brutas basadas en las ayudas actuales	60.500.000	56	3,4
		448	27,1 (máx.)
Coste del mantenimiento de hábitats en función del tamaño del paraje	60.500.000	47	2,8
Coste del mantenimiento de hábitats en función del tipo de hábitat	60.500.000	145	8,8
Stones T et al (1999)			
Modelo de base	60.500.000	80	4,8
Modelo desarrollado	60.500.000	85	5,1
Lierdeman E (1996)			

¹² Datos sobre la superficie neta de la red proporcionados por la Universidad de Lovaina.

	60.500.000	12,5	0,75 (mín.)
		125	7,5
Thauront M (2002)	Total espacios		
	20.000	-	7,6

De los estudios pueden extraerse, además, algunas conclusiones provisionales:

- Es probable que los costes asociados a los parajes sean superiores en los primeros años a partir de su establecimiento, y que vayan estabilizándose después.
- Los costes de gestión estándar tienden a ser relativamente bajos en comparación con los costes de la propiedad de terrenos y los gastos de restauraciones profundas, y con los aspectos de la gestión administrativa y financiera, aunque ello puede explicarse por el hecho de que en la bibliografía no se abordan muchas actividades de gestión estándar.
- En general, cuanto mayor sea la superficie del paraje, menor será el coste por hectárea, aunque eso dependerá también del tipo de actividades y hábitats considerados.

3.2.2 *El cuestionario enviado a los Estados miembros*

Se envió un cuestionario a los Estados miembros con objeto de obtener una estimación de los costes previstos para hacer frente en el futuro a las necesidades de una gestión eficaz de los espacios de la red Natura 2000.

Los costes de Natura 2000 incluyen no sólo la restauración y declaración de espacios, sino también la planificación y puesta en práctica de su gestión a largo plazo. Varios de los costes asociados a la selección y declaración de espacios en los Estados miembros actuales de la Unión Europea ya se han cubierto ampliamente. El Grupo, pues, se interesó sobre todo en los costes que llevaban aparejados los aspectos *postdeclaración* de la gestión de los espacios de la red, por ejemplo los relacionados con los procesos de planificación de la gestión, las actividades de gestión corriente, incluidas las indemnizaciones y los incentivos destinados a los administradores de tierras, y los trabajos necesarios para la restauración, revalorización y disfrute para el público de los centros de interés y las características particulares de Natura 2000 que justificaron la declaración del paraje.

Las estimaciones proporcionadas por los Estados miembros son las mejores, pero deben interpretarse con precaución por las razones siguientes:

- Los Estados miembros siguieron diferentes métodos de cálculo de los gastos futuros. En general, las estimaciones no se obtuvieron a partir de un plan detallado sobre cada paraje ni teniendo en cuenta las condiciones ecológicas y socioeconómicas reales.
- Las estimaciones se elaboraron en un plazo de tiempo relativamente corto. Irlanda y Luxemburgo no han presentado por ahora ninguna estimación, y Bélgica sólo ha comunicado cálculos parciales (sobre la Región Valona únicamente).
- En prácticamente ningún Estado miembro las estimaciones se basan en el perfecto conocimiento de los objetivos de conservación de los distintos hábitats y especies que deben alcanzarse para conseguir un estado de conservación favorable.

- Las cifras correspondientes a varios países no incluyen los gastos relativos a los regímenes agroambientales, que pueden ser significativos. En otras palabras, los costes se han subestimado.
- Las cifras de varios Estados miembros no incluyen los costes de la gestión corriente necesaria para prevenir los efectos nocivos de la contaminación en los parajes, por ejemplo la provocada por nitratos, amoníaco y fósforo.
- Aunque las prácticas varían de un Estado miembro a otro, algunos tipos de medidas y de parajes no están suficientemente representados en las estimaciones. Por ejemplo, algunas respuestas no tienen en cuenta los costes de los espacios marinos o de algunos de ellos. Por consiguiente, las estimaciones respecto a la superficie y los costes totales son demasiado bajas.

Resultados

Sin olvidar estas divergencias, puede decirse que los resultados del cuestionario proporcionan unas estimaciones fiables, aunque prudentes, de los costes futuros necesarios para la gestión postdeclaración de espacios Natura 2000. El coste medio estimado asciende a 3.400 millones de euros al año.

De las respuestas al cuestionario se desprenden también otras conclusiones:

- Se observan grandes variaciones entre las estimaciones de los costes de cada Estado miembro.
- Los costes asociados a las actividades de gestión corriente tienden a ser substancialmente superiores a los correspondientes a la planificación de la gestión y a la inversión en capital.
- La gestión de espacios marinos y costeros requiere, al parecer, menos recursos que en el caso de los terrestres.

3.2.3 *Resultados combinados de la bibliografía y del cuestionario*

Los datos obtenidos del estudio bibliográfico se combinaron y compararon con las estimaciones indicadas en el cuestionario enviado a los Estados miembros, obteniéndose así una gama de cifras medidas respecto al coste de la gestión de Natura 2000 en la Unión Europea comprendida entre 3.400 millones y 5.700 millones de euros anuales.

Cuadro 3.2 Estimaciones de los Estados miembros: gastos previstos de la gestión de espacios Natura 2000 (enero 2003 a diciembre 2012)

País (4)	Número de espacios Natura 2000	Superficie ocupada por los espacios (ha) (1)	Coste en millones de euros, total para 10 años			Coste total por actividad
			Planificación y administración de gestión	Acciones de gestión y acciones de incentivos (2)	Inversiones coyunturales de capital	
Austria	182	1.365.000	92,65	306,34	176,04	575,02
Bélgica (Región Valona)	243	220.000	18,20	87,60	52,50	158,30
Dinamarca (7)	254	1.168.939	8,67	208,73 (165-253)	68,32 (51-86)	285,72 (224-347)
Finlandia	1.832	7.465.400	58,00	177,00	297,00	532,00
Francia (3) (5)	1.226	4.696.900	618,72	271,77	585,00	1.475,49
Alemania (3)	3.994	4.910.164	932,00	2.699,50	1.260,60	4.892,10
Grecia	346	3.533.900	142,30	1.761,50	117,70	2.021,50
Italia	2.767	5.000.000	25,97	54,29	404,69	484,95
Países Bajos	155	1.733.000	1,927	362,70	202,20	2.491,90
Portugal	89	1.956.993	15,25	113,00	140,00	268,52
España	1.564	11.811.474	1.659,40	8.260,50	3.080,20	13.000,00
Suecia	3.508	6.222.254	25,00	641,00	1.261,00	1.927,00
Reino Unido	800	1.311.500	59,39	305,03	139,50	503,91
TOTAL de las respuestas	16.706	51.395.524	5.582,55	15.248,96	7.784,74	28.616,41
TOTAL EU-15		60.500.000 (6)				33.685,68
Coste medio anual, en millones de euros						3.368,57

Notas

1. Cifras corregidas para suprimir el doble recuento de zonas cubiertas por Lugares de Importancia Comunitaria propuestos y ZEPAs, excepto en el caso de Dinamarca, Finlandia, Grecia, los Países Bajos y el Reino Unido.
2. Las cifras correspondientes a Francia, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido no incluyen los costes agroambientales, que pueden ser significativos.
3. Las cifras correspondientes a Francia y Alemania no incluyen los espacios marinos situados fuera de las aguas territoriales, puesto que la superficie de tales espacios se desconoce en la actualidad.
4. Irlanda y Luxemburgo no respondieron a tiempo para este ejercicio.
5. Las cifras no incluyen los gastos correspondientes a la adquisición de terrenos ni a la prevención y control de incendios.

6. La Universidad de Lovaina proporcionó las cifras totales correspondientes a los 15 Estados miembros de la UE sobre la superficie neta de los espacios de la red Natura 2000.
7. Las incertidumbres de las estimaciones se reflejan en la dispersión de los resultados. No están incluidos los costes de los espacios marinos de Natura 2000.

3.3 Conclusiones

La bibliografía y las respuestas a los cuestionarios ofrecen una gran variedad de estimaciones diferentes respecto a los costes. Esas diferencias se deben a una serie de factores, por ejemplo el hecho de que los métodos de cálculo aplicados, la infraestructura y las políticas de declaración de los Estados miembros, los objetivos y actividades de gestión de cada espacio o la prioridad que cada Estado miembro concede a la conservación de la naturaleza son muy distintos. En algunos Estados miembros, los tipos de hábitat y las especies pueden requerir una gestión más o menos cara y más o menos intensiva, puesto que en ese factor influyen también los objetivos que se hayan fijado los Estados miembros en materia de conservación, así como las presiones que otras actividades ejercen sobre los espacios. Las diferencias en los niveles de precios entre Estados miembros son también significativas y, por ejemplo, los gastos correspondientes a las indemnizaciones por las limitaciones que afectan al uso de la tierra son más elevados en los Estados miembros más densamente poblados.

No obstante, sobre la base de distintos métodos y cálculos de los costes, la mejor estimación se sitúa en la gama comprendida entre 3.400 millones y 5.700 millones de euros al año.

Aunque estas cifras están sujetas a cierto grado de incertidumbre, son probablemente las mínimas por una serie de razones:

- El número y la superficie de los espacios declarados puede aumentar en los próximos años a medida que los Estados miembros avancen en el proceso de declaración.
- Entretanto, los costes comunicados en relación con los espacios existentes (parajes marinos) y con las estimaciones (fondos agroambientales, por ejemplo) contienen lagunas potencialmente significativas.
- Los costes previstos no se ha obtenido, en general, a partir de un plan detallado sobre cada espacio acorde con las condiciones ecológicas y socioeconómicas reales. Un plan más detallado implicaría, probablemente, estimaciones más elevadas.
- En los próximos años, es de esperar que la ampliación de la Unión Europea se traduzca en un aumento importante de las zonas que requieren una gestión adecuada, en particular aquellas que se enfrentan a graves problemas a causa de su abandono o por el riesgo de intensificación tras la adhesión. En las estimaciones que se presentan en este informe no se han tenido en cuenta ninguno de esos lugares.

En realidad, los costes totales de la gestión de Natura 2000 van a ser, con gran probabilidad, muy importantes en los Estados miembros actuales y en los nuevos. El importe de la financiación necesaria es elevado, pero modesto en comparación con los 75.000 millones de euros de cofinanciación disponible en 2002 con cargo al actual presupuesto de la PAC, los Fondos Estructurales y de Cohesión y el instrumento LIFE-Naturaleza.

Los Estados miembros y la Unión Europea ya contribuyen a la financiación de Natura 2000, pero van a ser necesarios fondos adicionales. Responsables de naturaleza y bosques de la Unión Europea, en una reunión mantenida en octubre de 2002 en Dinamarca, llegaron a la conclusión de que era vital consolidar la integración de las obligaciones de Natura 2000 en otras políticas sectoriales de la Unión y ampliar las posibilidades de financiación de la

red a través de todos los fondos de la Unión, en particular la PAC. Afirmaron que, sin esos instrumentos de cofinanciación, las disposiciones y ambiciones de la gestión de Natura 2000 no podrán hacerse realidad.

Capítulo 4 Fuentes de financiación de la Unión Europea para Natura 2000

4.1 Introducción

En este capítulo se analizan las fuentes de financiación de la Unión Europea a las que podría acogerse la gestión de espacios de Natura 2000. Se ofrece una síntesis de las fuentes principales de (co)financiación, sus condiciones y características. En el Cuadro 4.1 se presentan las características más destacables de cada fondo. A continuación, se examina brevemente la experiencia adquirida hasta la fecha con la aplicación de la cofinanciación de la Unión para la gestión de la red, tal como se desprende de las respuestas al cuestionario enviado por el Grupo de trabajo. En el capítulo 5 se analizan esas fuentes de financiación y su idoneidad para apoyar la gestión de Natura 2000.

4.2 Instrumentos potenciales de financiación de la Unión Europea

4.2.1 Política Agrícola Común: Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola

Con arreglo a la Política Agrícola Común pueden asignarse fondos, en particular para apoyar a los agricultores que ejercen sus actividades en zonas de Natura 2000:

a) Primer pilar de la PAC: regímenes de mercado

Algunos aspectos de los denominados 'regímenes de mercado' del primer pilar de la PAC, que proporcionan ayudas a sectores específicos de la producción, pueden contribuir indirectamente a la gestión de la red Natura 2000. En general, la Unión Europea financia completamente la mayor parte de esas medidas comerciales, por lo que la cofinanciación de los Estados miembros no es necesaria.

Las ayudas se destinan a la consecución de objetivos sectoriales y, por tanto, no tienen en cuenta las metas de conservación de la naturaleza, y en ocasiones pueden ponerlas en peligro (Baldock *et al* 2002; Donazar *et al* 1994). En otros casos, pueden favorecerlas al prestar apoyo a ejemplos particulares de evolución conjunta de hábitats valiosos y de aplicación de métodos de agricultura extensiva, que podrían no ser viables sin ese apoyo sectorial. Cabe citar, por ejemplo, el arroz en el sur de Europa o las ayudas a la ganadería en algunas zonas de montaña de Estados miembros del norte y el centro del continente, así como los pagos por retirada de tierras de la producción en toda la Unión. Han de reconocerse sus efectos a favor del mantenimiento del empleo en la agricultura y, por consiguiente, de la preservación de estructuras tradicionales de gestión en algunas zonas de gran valor natural, aunque las ayudas no siempre sean positivas ni siquiera en esas zonas.

b) Segundo pilar de la PAC: desarrollo rural

El Reglamento de Desarrollo Rural (RDR) 1257/1999 se financia con cargo a los fondos de la sección de Garantía del FEOGA en todas las zonas no incluidas en el Objetivo 1, y en parte por los fondos de la sección Orientación del FEOGA (parte de los Fondos Estructurales, véase más abajo) dentro de las zonas del Objetivo 1. Los porcentajes de la cofinanciación de esas medidas se sitúan entre el 25% y el 50% fuera del Objetivo 1 y pueden llegar hasta el 75% dentro de ese Objetivo. Las medidas se aplican en el marco de

programas de 7 años, aprobados en 1999/2000 y que seguirán vigentes hasta finales de 2006. Se prevé que el presupuesto total de la Unión Europea para el RDR (según la Agenda 2000) va a pasar de 6.200 millones de euros en 2000 a 7.100 millones de euros en 2006.

Varias de las medidas adoptadas con arreglo al RDR tienen una orientación específicamente ambiental, aunque en el preámbulo del Reglamento no se hace una referencia explícita a la biodiversidad ni a Natura 2000. En principio, las más importantes para Natura 2000 entre ese tipo de medidas podrían ser las siguientes:

- Ayudas a medidas agroambientales de carácter voluntario con arreglo al artículo 22, que ofrecen un apoyo plurianual a los agricultores para que gestionen la tierra de forma favorable al medio ambiente.
- Indemnizaciones para 'zonas con limitaciones medioambientales' y un apoyo más general para propiciar una agricultura sostenible en 'zonas desfavorecidas' (artículos 14 y 16).
- Ayudas para aumentar el valor ecológico de los bosques en virtud de los artículos 30 y 32.
- Ayudas para la protección del medio ambiente con arreglo al artículo 33.
- Ayudas para la formación profesional de agricultores y silvicultores en gestión ecológica de tierras con arreglo al artículo 9.

Así y todo, la mayoría de las medidas cubiertas por el RDR podrían ser útiles también en contextos locales específicos y en el marco de las estrategias de desarrollo sostenible para los espacios de la red Natura 2000 (como el artículo 4, que prevé ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias para, por ejemplo, mejorar el medio ambiente).

Dado que el RDR es el segundo pilar de la Política Agrícola Común, está muy vinculado al apoyo al sector agrario, y únicamente los agricultores pueden acogerse a algunas de sus medidas, en particular las medidas agroambientales. El artículo 33 (desarrollo rural) y algunas medidas forestales no están sujetos a esta condición, pero sí a otras, que pueden limitar sus posibilidades de aplicación a favor de la red Natura 2000.

4.2.2 Fondos Estructurales

Los cuatro Fondos Estructurales se aplican mediante programas plurianuales a los **Objetivos 1, 2 y 3** y, además, están focalizados en cuatro Iniciativas Comunitarias según las normas comunes que regulan su utilización (Reglamento general 1260/1999). Los Objetivos 1 y 2 se refieren a territorios específicos y designados en los Estados miembros, y ambos absorben la totalidad de los fondos del FEDER y gran parte de los del FSE y el IFOP. El Objetivo 3 se aplica en todo el territorio, fuera de las zonas del Objetivo 1, y puede acogerse únicamente al FSE. El IFOP está disponible también fuera de las zonas del Objetivo 1 a través de programas específicos. En la consecución de los tres Objetivos, los programas deben contribuir al desarrollo socioeconómico y a la mejora y protección del medio ambiente.

Los porcentajes de cofinanciación de los Fondos Estructurales se sitúan entre el 25% y el 50% en zonas de los Objetivos 2 y 3, pero puede llegar hasta el 75% en zonas del Objetivo 1. Los programas actuales se prepararon y autorizaron en 2000/2001 y estarán vigentes hasta finales de 2006. Para el período 2000-2006, el presupuesto total de los Fondos

Estructurales (FEDER, FSE, IFOP Y FEOGA-Orientación) asciende a 195.000 millones de euros.

El **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)** proporciona ayuda a favor del desarrollo económico en regiones de la Unión Europea que:

- acusan un retraso respecto a la media según un conjunto de situaciones e indicadores económicos (Objetivo 1), o
- se enfrentan a problemas particulares de adaptación estructural debido al declive de los sectores e industrias tradicionales (Objetivo 2).

El objetivo fundamental del FEDER es promover el desarrollo económico por medio de actividades de activación, de duración limitada, que estimulan la actividad económica local y que llevan asociada toda una gama de efectos positivos de carácter multiplicador. Por su propia naturaleza, se trata de un tipo de 'apoyo a la inversión' más que de una ayuda para la gestión corriente. En este marco, los proyectos pueden favorecer 'el desarrollo del turismo y de la inversión en cultura, incluida la protección del patrimonio cultural y natural, a condición de que creen empleos duraderos' (artículo 2).

En general, los recursos del FEDER tienden a obtenerlos asociaciones encabezadas por el sector público constituidas para formular 'proyectos' concretos que redunden en favor de la zona considerada. Asimismo, las ayudas se conceden preferentemente a proyectos que pueden tener los mejores resultados desde el punto de vista de una serie de indicadores *económicos* típicos tales como la creación o mantenimiento del empleo u otras ventajas económicas evidentes para las comunidades locales.

Los recursos del FEDER pueden servir para crear organismos intermediarios o nuevos puestos de trabajo en organizaciones locales del sector público para garantizar la eficacia de los proyectos durante una serie de años y realizar un seguimiento adecuado y una comunicación correcta de los resultados. Aquí reside una de las diferencias con el RDR antes descrito porque ese reglamento y las normas de financiación del FEOGA pueden impedir que programas de desarrollo rural apoyen la creación de puestos de trabajo y organismos de esas características.

Hay algunos casos aislados de ayudas del FEDER a favor de la red Natura 2000, pero las posibilidades son limitadas debido a que las normas por las que se rige ese fondo contienen escasas referencias al medio ambiente y la conservación de la naturaleza.

El **Fondo Social Europeo (FSE)** tiene por objeto promover la educación y la formación profesional en toda la Unión Europea para que la Comunidad disponga de recursos humanos adecuadamente cualificados y capaces de adaptarse a las transformaciones de la economía moderna. A diferencia del FEDER, las ayudas del FSE pueden concederse en principio en todo el territorio de la Unión Europea y no sólo en zonas específicas. No obstante, los recursos del FSE se destinan con prioridad a las zonas que pueden acogerse a los fondos del FEDER y se conceden en esas regiones por medio de programas plurianuales integrados junto con ayudas del FEDER (y en las zonas del Objetivo 1, también junto a ayudas de la sección Orientación del FEOGA). Los proyectos de formación y educación pueden referirse a la formación y sensibilización a favor de la conservación de la naturaleza e incluir elementos tan diversos como cursos sobre distintos aspectos de la gestión de hábitats (por ejemplo, para facilitar la creación de nuevas empresas que presten servicios de gestión en espacios naturales) y visitas de grupos escolares a parques naturales.

El **Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)** es el Fondo Estructural especialmente destinado a la resolución de problemas relacionados con el ajuste estructural en el sector pesquero. Al igual que el FEDER y el FSE, presta ayudas en el marco de programas plurianuales, aunque cubre todo el territorio de cada Estado miembro. Los programas actuales se adoptaron en 2000 y estarán en vigor hasta 2006. En principio, el IFOP puede financiar una amplia gama de actividades relacionadas con la reducción del esfuerzo pesquero y la promoción de una industria más sostenible, que pueden incluir aspectos relativos a la gestión de espacios marinos como los que podría requerir la red Natura 2000. No obstante, la mayor parte de los fondos actuales del programa del IFOP se asignan a la modernización de la flota y a la retirada de buques, así como la transformación y comercialización de productos pesqueros. Raros son los ejemplos de ayudas destinadas a la consecución de objetivos relacionados con la gestión de Natura 2000.

El **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Orientación (FEOGA-Orientación)** es también un Fondo Estructural. Su aplicación, sin embargo, se rige hoy en gran medida por el Reglamento de Desarrollo Rural (RDR) antes descrito, y sus ayudas se enmarcan en programas plurianuales integrados de los Fondos Estructurales para regiones del Objetivo 1, junto con las ayudas del FEDER y el FSE. Comparte, pues, los objetivos del RDR pero está sujeto a normas ligeramente distintas respecto a las modalidades de programación y entrega, que son similares a las impuestas a los otros Fondos Estructurales.

Las **Iniciativas Comunitarias** son estructuras de financiación más localizadas que se refieren a problemas específicos de desarrollo. El presupuesto total de las Iniciativas Comunitarias para el período 2000-2006 equivale al 5,35% del presupuesto de los Fondos Estructurales, es decir, a aproximadamente 10.400 millones de euros. **LEADER +** (financiado por el FEOGA-Orientación) e **Interreg III** (financiado por el FEDER) convienen perfectamente para la gestión de espacios Natura 2000. LEADER + promueve acciones innovadoras de desarrollo rural a nivel local, y uno de sus tres objetivos es aumentar el valor del patrimonio natural y cultural de Europa. Interreg financia iniciativas y asociaciones transfronterizas. Únicamente pueden acogerse a ambas iniciativas agrupaciones o asociaciones locales que se crean precisamente para solicitar y administrar las ayudas de acuerdo con una estrategia local acordada previamente y aprobada por las administraciones de los Estados miembros. Hoy ya se han asignado a los Estados miembros los fondos de los nuevos LEADER+ e Interreg III para 2000-2006, pero aún no se han distribuido entre agrupaciones locales, que aún no han terminado de constituirse.

4.2.3 LIFE

A diferencia de estos grandes fondos, de carácter en general estratégico, el instrumento **LIFE** es una fuente específica de financiación de acciones a favor del medio ambiente y la conservación de la naturaleza en las que se combinan los aspectos de activación, innovación y demostración. Los proyectos que aspiran a cofinanciación se seleccionan cada año a partir de propuestas recibidas por la Comisión. Las ayudas de LIFE se conceden después de un proceso de selección tras una convocatoria anual de propuestas publicada por la Comisión (DG Medio Ambiente).

LIFE-Naturaleza tiene el objetivo específico de contribuir a la creación de la red Natura 2000, y en este apartado de LIFE la característica de activación es la más importante. LIFE-

Naturaleza disfruta del 47% de los fondos totales de LIFE y cofinancia exclusivamente proyectos relacionados con las Directivas sobre aves y sobre hábitats y, por tanto, con Natura 2000. Proporciona ayuda a proyectos de conservación de la naturaleza que contribuyen al mantenimiento o restauración de hábitats naturales o especies en un estado de conservación favorable. Cada proyecto incluye una fuerte participación de partes interesadas y acciones de sensibilización pública. La contribución de LIFE-Naturaleza a la realización de proyectos asciende al 50% (o hasta el 75% si se trata de proyectos sobre especies o hábitats prioritarios). El presupuesto total de LIFE para 2000-2004 asciende a 640 millones de euros, 60 millones de los cuales corresponden cada año a LIFE-Naturaleza. Las ayudas de LIFE-Naturaleza han sido fundamentales para el establecimiento de varios planes de gestión de espacios de Natura 2000.

Los espacios Natura 2000 pueden acogerse también al apartado LIFE-Medio ambiente de LIFE, aunque esta vía no es frecuente en la práctica.

4.2.4 Otros fondos pertinentes de la Unión Europea

El **Fondo de Cohesión** se creó en 1994 con el objetivo explícito de financiar grandes proyectos de medio ambiente e infraestructuras de transporte en los cuatro Estados miembros más pobres de la Unión (Grecia, Irlanda, Portugal y España). Los criterios de idoneidad se revisarán en 2003 a la luz del PNB de esos países. Se han financiado grandes proyectos de infraestructuras (en particular inversiones en materia de gestión y tratamiento de recursos hídricos). Se conceden ayudas a proyectos con unos gastos mínimos de 10 millones de euros, aunque es posible solicitar financiación para agrupaciones de proyectos. Los proyectos se realizan principalmente por medio de programas de inversión del sector público. El Fondo de Cohesión cuenta con una contribución de la Unión de 18.000 millones de euros para el período 2000-2006, aunque ese presupuesto se reducirá si la revisión intermedia pone de manifiesto que alguno de los cuatro Estados miembros ha dejado de reunir las características necesarias para acogerse a esas ayudas.

La Unión Europea financia, además, una amplia gama de trabajos académicos de investigación con cargo al **Sexto Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico**. Esas ayudas se canalizan en general a través de grandes iniciativas de carácter plurinacional que se ocupan de cuestiones estratégicas relacionadas, por ejemplo, con el medio ambiente y la biodiversidad en la Unión Europea. La cofinanciación se concede tras un largo proceso de selección previa convocatoria de propuestas. Los resultados de ese tipo de proyectos de investigación de gran escala pueden resultar muy valiosos para la gestión de espacios Natura 2000: perfeccionamiento de los instrumentos de seguimiento y planificación, técnicas mejoradas para el mantenimiento de espacios, etc. No es probable, sin embargo, que en ese tipo de proyectos se emprendan realmente actividades de gestión de espacios puesto que se orientan sobre todo hacia el desarrollo de los conocimientos y la difusión por distintos medios de los resultados de su investigación a través de Europa.

Cuadro 4.1 Características principales de los instrumentos potenciales de financiación de Natura 2000

Fondo de la UE	Presupuesto total	Estados miembros/regiones que pueden acogerse al fondo	Principales tipos de proyectos financiados
----------------	-------------------	--	--

Total de la PAC	€43.900 millones/año		
<i>FEOGA – Primer pilar</i>	€39.570 millones/año	<i>Todos</i>	<i>Ayuda a los mercados</i>
<i>FEOGA – Segundo pilar (RDR)</i>	€4.330 millones/año	<i>Todos</i>	<i>Todos los tipos</i>
Fondos Estructurales	€28.250 millones/año		
<i>FEDER</i>		<i>Regiones del Obj. 1 y 2</i>	<i>Ayuda a la inversión</i>
<i>FSE</i>		<i>Todos</i>	<i>Formación y educación</i>
<i>IFOP</i>		<i>Todos</i>	<i>Principalmente, ayudas a la inversión</i>
<i>LEADER +</i>	€2.020 millones 2000-6	<i>Todos</i>	<i>Acciones innovadoras</i>
<i>Interreg III</i>	€4.880 millones 2002-6	<i>Todos</i>	<i>Asociaciones transfronterizas</i>
Fondo de Cohesión	€2.620 millones/año	<i>Irlanda, Grecia, Portugal y España</i>	<i>Ayuda a la inversión</i>
LIFE-Naturaleza	€60 millones/año	<i>Todos</i>	<i>Sobre todo ayudas de activación</i>
LIFE-Medio ambiente	€300 millones 2000-4	<i>Todos</i>	<i>Sobre todo ayudas de activación</i>
6º IDT	€17.500 millones 2003-6	<i>Todos</i>	<i>Investigación</i>

4.3 Utilización de la cofinanciación de la Unión Europea. Experiencia actual

Hasta ahora, los Estados miembros han estado utilizando una serie de fuentes de financiación de la Unión para garantizar la cofinanciación de algunos de los costes relacionados con la gestión de espacios propuestos o declarados con arreglo a las Directivas sobre hábitats y sobre aves. Las respuestas al cuestionario remitido por el Grupo de trabajo a las autoridades de los Estados miembros han permitido reunir información sobre el uso presente y pasado de las fuentes de financiación de la Unión. Esta información se resume en el Cuadro 4.2.

El cuadro muestra que, desde hace unos años, la cofinanciación de la Unión se utiliza para apoyar la planificación y gestión de espacios Natura 2000. No obstante, esa financiación no ha sido generalizada, ya que sólo ha cubierto una minoría de espacios, y ha procedido de numerosas fuentes. Cada fuente tiene sus propias condiciones y limitaciones para garantizar, en la mayoría de los casos, que tales instrumentos conceden ayudas en función de sus propios objetivos en lugar de los de Natura 2000, con excepción de LIFE-Naturaleza. Así, por ejemplo, la financiación del FEDER tiene como objetivo principal estimular y apoyar el desarrollo económico regional, de manera que sólo se ha podido recurrir a ese instrumento cuando los espacios Natura 2000 han podido demostrar que su planificación y gestión generarían beneficios socioeconómicos.

Otro aspecto importante que debe señalarse es que, hasta ahora, el recurso a la cofinanciación de la Unión para Natura 2000, con excepción de LIFE-Naturaleza, ha sido puntual y *ad hoc*, y no el resultado de una planificación estratégica de los Estados miembros respecto a las necesidades de gestión nacionales o regionales. Además, una parte significativa de los fondos comunitarios utilizados hasta ahora se ha aplicado a través de proyectos de duración limitada más que con arreglo a mecanismos permanentes. No obstante, es probable que esta situación cambie en un futuro próximo en la medida en que las administraciones de los Estados miembros planifiquen el establecimiento y mantenimiento de la red Natura 2000. Hay algunos países como, por ejemplo, Francia y Suecia que ya han desarrollado un enfoque más estratégico respecto a la cofinanciación de la gestión de espacios consistente en su integración en otros programas plurianuales, como los de desarrollo rural del RDR.

No obstante, las autoridades responsables de Natura 2000 indican claramente que la actual cofinanciación de la Unión resulta insuficiente, demasiado aleatoria y limitada en el tiempo para constituir una base adecuada que apoye a los Estados miembros a cumplir las disposiciones de la directiva.

Cuadro 4.2 Financiación de la Unión para Natura 2000: Experiencia actual

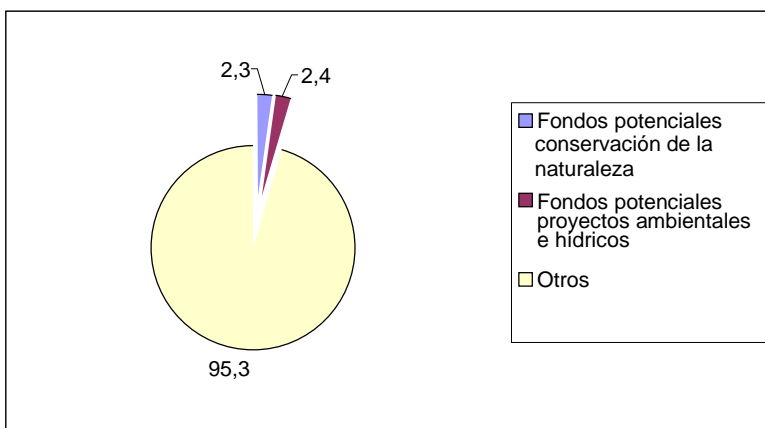
Fondo	Observaciones sobre su uso por los Estados miembros
FEOGA – segundo pilar (RDR)	Utilizado por todos los Estados miembros, principalmente para las ayudas de gestión agroambiental a los agricultores, si procede. Algunos Estados miembros han recurrido también a otras medidas del RDR: silvicultura (artículos 30 y 32); desarrollo rural (artículo 33 – submedida de protección del medio ambiente); zonas con limitaciones medioambientales (artículo 16); y formación (artículo 9) para apoyar las actividades de gestión de los espacios Natura 2000. Algunos Estados miembros han utilizado medidas similares con arreglo/(previstas en el) al antiguo objetivo 5b, financiado por la sección Orientación del FEOGA
FEDER	Utilizado por numerosos Estados miembros para financiar en particular los planes de gestión de espacios y otros trabajos previos, así como para financiar la contratación de personal y facilitar la interpretación/y disfrute público de espacios, respecto a un número limitado de espacios
LEADER	Utilizado por algunos Estados miembros para financiar estudios, planes de gestión, acciones de gestión y fomentar espacios Natura 2000
Interreg	Se ha recurrido a esta Iniciativa Comunitaria sobre todo para promover una gestión más eficaz de los espacios transfronterizos entre Estados miembros, suponiendo una fuente importante de financiación, aunque de duración limitada, para los espacios afectados
LIFE-Naturaleza	Utilizado por todos los Estados miembros, principalmente para inversiones de activación, de una duración limitada, relacionadas con la creación de espacios, ensayos en materia de restauración y nuevas técnicas de gestión. Se ha financiado alrededor del 8% de los espacios
LIFE-Medio Ambiente	Fuente de financiación menos frecuente que LIFE-Naturaleza, utilizada en algunos Estados miembros para hábitats en los que intervienen otras funciones medioambientales (p. ej., humedales) y sobre todo para inversiones de duración limitada y no para actividades de gestión corriente
Programa integrado mediterráneo	Utilizado por un único Estado miembro para actividades similares a las financiadas por el FEDER

4.4 Conclusiones

Es evidente que los mecanismos actuales de cofinanciación de la Unión Europea no son adecuados para responder al desafío que representa el funcionamiento de Natura 2000. Las modalidades de financiación son muy complejas y en ellas intervienen, potencialmente, gran número de fondos, cada uno con sus propios (objetivos y) procedimientos de solicitud y objetivos distintos de los de la red Natura 2000. Ninguno de los fondos garantiza una financiación a largo plazo de las actividades relacionadas con la gestión de Natura 2000 (véase el capítulo 3 del presente informe). Por este motivo/ello y dadas las escasas referencias en general al medio ambiente y la conservación de la naturaleza en las normas de los fondos--(dado que en las normas de los fondos apenas existen referencias al medio ambiente en general y a la conservación de la naturaleza), su uso(el recurso para Natura 2000 ha sido relativamente limitado hasta el momento. LIFE-Naturaleza constituye una excepción, pero está muy limitado por sus dimensiones.

Según las estimaciones de *BirdLife International*, basadas en supuesto optimistas, sólo se habría destinado una media del 2,3% de la financiación de los Fondos Estructurales y de la PAC a la conservación de la naturaleza durante el período comprendido entre 1996 y 1999 (véase el Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4 Porcentaje estimado de los recursos de los Fondos Estructurales y de la PAC para la conservación de la naturaleza



Fuente: Bina *et al* (1997).

Para responder a las necesidades de financiación de Natura 2000, será necesario proceder a una serie de modificaciones importantes de las políticas pertinentes. En el capítulo siguiente se indican las principales opciones, incluida la creación de un nuevo fondo, y sus diferentes ventajas y desventajas a este respecto.

Capítulo 5 Análisis de futuras opciones de financiación

5.1 Opciones de financiación eficaz de la Unión Europea para Natura 2000

Las conclusiones del Grupo de trabajo señalan la necesidad de una cofinanciación importante de la Unión Europea para cumplir los requisitos de la Directiva sobre hábitats en relación con la gestión de los espacios de la red Natura 2000. El coste total de la gestión se estima entre 3.400 millones de euros y 5.700 millones de euros anuales de aquí a 2013, con una cofinanciación de la Unión del 85% como máximo, de conformidad con las disposiciones vigentes. Esos costes son importantes si los comparamos con los gastos correspondientes al fondo LIFE-Naturaleza, pero no en relación con los presupuestos totales del RDR o de los Fondos Estructurales.

El perfil del gasto variará de un Estado miembro a otro, en función, entre otras cosas, de la superficie de los espacios Natura 2000. Es probable que resulte asimétrico respecto a cada espacio, dado que la fase inicial requerirá más gastos, por ejemplo, cuando se requieran inversiones en materia de restauración. Puede ocurrir que el perfil de gastos sea más uniforme a escala europea, dado que los diferentes Estados miembros y regiones se encuentran en distintos niveles respecto a la realización de una gestión adecuada de los espacios, de manera que los altibajos de cada espacio tenderán a ser menos pronunciados. Considerando el balance de los gastos requeridos, parece que más de la mitad de ellos se destinará a acciones de gestión corriente de espacios, mientras que la otra mitad se dividirá entre los costes de planificación y de gestión estratégica de espacios, y el coste de inversiones excepcionales. Es importante distinguir las tres categorías de gastos a la hora de examinar las fuentes potenciales de cofinanciación de la Unión.

Basándose en las posibilidades de financiación disponibles, que figuran en el capítulo 4, el Grupo de trabajo llegó a la conclusión de que los mecanismos actuales no eran adecuados para satisfacer las necesidades de Natura 2000. Con arreglo a este análisis, el Grupo definió las tres principales opciones disponibles para garantizar la cofinanciación futura de Natura 2000, a saber:

- **Opción 1:** utilizar los fondos disponibles de la Unión, es decir, el RDR, los Fondos Estructurales, etc., pero adaptándolos a las necesidades de Natura 2000.
- **Opción 2:** ampliar y modificar el instrumento LIFE–Naturaleza para convertirlo en un mecanismo de financiación importante.
- **Opción 3:** crear un nuevo instrumento de financiación para Natura 2000.

El Grupo de trabajo examinó los pros y los contras de tales opciones, con arreglo a la experiencia de los miembros del Grupo y a las respuestas de los Estados miembros al cuestionario. El análisis se basó en una serie de criterios comunes considerados necesarios para lograr una cofinanciación eficaz de la red Natura.

Aunque el presente informe se centra sobre todo en los posibles instrumentos de cofinanciación de la Unión, cabe señalar que la aplicación adecuada de la red Natura 2000 tiene una incidencia significativa sobre los recursos de los propios Estados, incluso con ayuda suplementaria de la Unión. De acuerdo con los cálculos presentados en el capítulo 3, durante la próxima década será fundamental la asignación de nuevos recursos a escala de los Estados miembros, si los Gobiernos quieren cumplir sus obligaciones respecto a Natura

2000. Es probable que se requieran asimismo recursos considerables para la gestión de Natura 2000 en los países candidatos, pero el Grupo de trabajo no ha examinado esta cuestión.

5.2 Criterios para una cofinanciación eficaz de la Unión Europea

El Grupo de trabajo analizó los criterios de financiación en una serie de debates mantenidos en la última fase de su trabajo. A continuación se proporcionan los criterios clave establecidos que deberán satisfacer en el futuro las fuentes de financiación de Natura 2000.

Financiación de Natura 2000 – Criterios clave para los instrumentos de financiación

1. La Unión Europea y los Estados miembros deben garantizar una **financiación suficiente** para lograr un estado de conservación favorable de Natura 2000 en el plazo establecido por la Directiva y mantenerlo.
2. Debe garantizarse la financiación en **toda la zona geográfica** de la Unión Europea y de los países candidatos, que incluya tanto las zonas marinas como terrestres de Natura 2000, teniendo en cuenta las diferentes contribuciones, basadas en las zonas declaradas, que cada Estado miembro aporta a la red.
3. En principio, deben garantizarse fondos para **todos los agentes** de la aplicación de Natura 2000 (agricultores, propietarios, usuarios y otras partes interesadas, como ONG de medio ambiente).
4. Deben garantizarse fondos a **medio y largo plazo** (> 10 years) , teniendo en cuenta que la mejora y el refuerzo del medio ambiente constituyen un proceso a largo plazo.
5. Los instrumentos de financiación deben apoyar los **diferentes tipos de costes incurridos**, entre los que se incluyen los de administración y gestión activa , inversiones y gastos corrientes de mantenimiento.
6. La financiación debe ser **flexible**, dentro de un marco acordado, para que las autoridades competentes puedan establecer sus planes y prioridades en función de sus circunstancias (europea, nacional o local). Para ello se requeriría un enfoque **por programas**, que permitiera conceder fondos a través de planes y otras medidas de concesión determinadas a escala local; así se fomentaría un uso coherente de los fondos.
7. Los instrumentos de financiación deben ser sencillos, **directos** y fácilmente comprensibles para cualquier solicitante o beneficiario. El proceso para acceder a los fondos debe ser transparente y basarse en una información adecuada para apoyar a los agentes a todos los niveles.
8. Debe reconocerse la conservación de la naturaleza como un uso legítimo de los **principales fondos de desarrollo regional y rural de la Unión Europea**, aunque sea necesario **reservar** ciertos fondos para garantizar que los Estados miembros puedan cumplir sus obligaciones respecto a Natura 2000. Una vez más, esto podría garantizarse mediante un enfoque por programas.
9. El seguimiento y posterior revisión del uso de los fondos debe basarse en una serie de medidas sobre los **resultados**, que deberán aprobarse para las especies y hábitats adecuados en el plan de gestión de cada espacio. Debe establecerse una contabilidad adecuada para todos los gastos de Natura 2000, que indique las cifras totales de cofinanciación correspondientes a cada Estado miembro.

Otros temas que deben tenerse en cuenta

- Debe recurrirse al principio de condicionalidad para garantizar que otros fondos no comprometan los objetivos de Natura 2000.
- Los fondos destinados a la gestión de Natura 2000 no deben desviarse del uso actual de conservación de la naturaleza hacia, por ejemplo, otras prioridades agroambientales.

5.3 Evaluación de las opciones respecto a los criterios de financiación

Los apartados que vienen a continuación pretenden evaluar de manera sucinta las tres opciones de financiación respecto a los criterios arriba señalados. La evaluación se resume en el cuadro 5.1, al final de la presente sección.

Criterio 1 - Financiación suficiente

Las cifras indicadas en el presente informe muestran una necesidad potencial de financiación de entre 3. 400 millones de euros y 5. 700 millones de euros al año, durante los diez próximos años.

Opción 1: de los fondos arriba descritos, el instrumento LIFE-Naturaleza es demasiado limitado para proporcionar una financiación de tal envergadura, y no es probable que los fondos del Sexto Programa Marco de IDT puedan apoyar ese tipo de actividad. En este sentido, las Iniciativas Comunitarias, por su parte, parecen también demasiado limitadas. Por consiguiente, para satisfacer este criterio sería preferible que la financiación procediera del RDR y/o de los fondos estructurales.

Opción 2: si se selecciona esta opción, deberá incrementarse de forma considerable el presupuesto de LIFE.

Opción 3: el nuevo fondo debería contar con un presupuesto anual ligeramente superior a 1.700 millones de euros, dadas las tasas de cofinanciación actuales.

Criterio 2 - Financiación disponible en toda la zona geográfica de la Unión Europea en función de las diferentes contribuciones de los Estados miembros a la red

Opción 1: en principio, sólo el fondo LIFE puede satisfacer ese criterio, aunque, potencialmente, el RDR y el FSE pueden cubrir todas las zonas terrestres y el IFOP, todas las marinas. El FEDER y el Fondo de Cohesión se aplican únicamente a las zonas declaradas o grupos específicos de países, de manera que un porcentaje importante de espacios no podría optar a esa financiación. Cabe señalar la existencia de un solapamiento importante entre las zonas cubiertas por Natura 2000 y los países del fondo de Cohesión. No obstante, las ayudas que se conceden en la actualidad a los Estados miembros con arreglo a esos fondos no tienen en cuenta en absoluto su contribución a la red Natura 2000.

Opción 2: esta opción sería compatible con el alcance del instrumento LIFE-Naturaleza, aunque los criterios relativos a la distribución y uso de los fondos deberían reflejar la contribución de cada Estado miembro a la red.

Opción 3: debería ampliarse el alcance geográfico del nuevo fondo, teniendo en cuenta las diferentes contribuciones de los Estados miembros a la red.

Criterio 3 - Fondos disponibles para todos los agentes de la aplicación de Natura 2000

Opción 1: en principio, debe garantizarse el acceso de todos los agentes a los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y el RDR en su conjunto. No obstante, las limitaciones resultan más evidentes cuando se consideran las diferentes medidas de financiación incluidas en cada fondo.

Limitaciones del RDR

- Aunque en algunos pocos casos pueden emplearse fondos del RDR para financiar proyectos e iniciativas no agrícolas, la mayoría de ellos está directamente relacionada con los agricultores o con los que producen, elaboran y comercializan productos agrícolas. El hecho de que los planes agroambientales puedan ofrecerse sólo a los agricultores limita mucho el empleo de tal medida a favor de la gestión de Natura 2000, sobre todo en aquellos Estados miembros en los que predominan espacios que son bosques u otras zonas no agrícolas.
- Otro problema potencial relacionado en particular con las medidas agroambientales es que se trata de planes voluntarios y, por tanto, sólo pueden aplicarse /si los Estados miembros o las regiones ofrecen medidas adecuadas y los agricultores están dispuestos a firmarlos. En ese caso, las medidas agroambientales parecen bien adaptadas a la gestión de los espacios Natura 2000 en paisajes agrícolas.
- En caso de que los agricultores estén obligados por ley a llevar a cabo la gestión de la naturaleza, como consecuencia de los requisitos de Natura 2000, pueden recibir una indemnización con arreglo al artículo 16 del RDR. Esta opción no ha resultado popular entre los Estados miembros, ya que sólo Alemania ha recurrido en cierta medida a ella en el marco de sus PDR. Al igual que para el agroambiente, esta opción sólo puede aplicarse a los agricultores, y el importe de la indemnización está sujeto a un máximo de 200 euros por hectárea y año, con una tasa de cofinanciación muy inferior en general a la ofrecida al agroambiente.
- Otros criterios de subvencionalidad respecto a algunas medidas del RDR limitan también su aplicación. Por ejemplo, los fondos previstos en el artículo 32 para la gestión de bosques no comerciales por su función ecológica sólo pueden emplearse para financiar una gestión suplementaria respecto a la ya existente, en lugar de permitir el pago de compensaciones por las pérdidas de renta de los que mantienen las prácticas actuales. Además, de conformidad con el artículo 4, las ayudas a la inversión medioambiental en explotaciones agrarias sólo pueden concederse a empresas agrícolas viables explotadas por agricultores que trabajan a tiempo completo, y el artículo 33 no puede apoyar el fomento de productos agrícolas dentro de las actividades de desarrollo sostenible a escala local, aunque podrían financiarse actividades de gestión de espacios por no agricultores, y no existe un límite máximo de ayuda. Aunque el artículo 30 apoya toda una serie de actividades relacionadas con la silvicultura, existen algunas limitaciones de acceso aplicables a los propietarios y gestores forestales del sector público.
- Por último, aunque se ha demostrado que los Estados miembros pueden utilizar fondos del RDR para financiar en algunos casos la contratación de personal y la planificación de la gestión de proyectos locales (artículo 33), existe una prohibición general en cuanto a que los fondos del FEOGA se utilicen para pagar a la 'administración pública'; lo que ha disuadido a las agencias medioambientales y las autoridades locales de solicitar ayudas del RDR para ese tipo de acciones.

Limitaciones de los Fondos Estructurales

- Aunque potencialmente el FEDER está más disponible que el RDR para acciones distintas de la explotación agraria, en la práctica está relacionado sobre todo con proyectos e iniciativas del sector público. Y lo que es más importante, ese fondo sólo puede financiar proyectos que potencien las ventajas económicas, y las ayudas

están disponibles sólo para actividades de inversión. A los pequeños empresarios y administradores de tierras les resulta con frecuencia difícil o imposible obtener ayudas, aunque podrían beneficiarse de «regímenes de ayudas delegadas» gestionados por organismos locales del sector público a través de proyectos financiados por el FEDER.

- Por definición, el FSE sólo puede ofrecerse a aquellos que imparten o reciben formación, educación o que participan en actividades de sensibilización, pero aquí pueden incluirse una gama muy amplia de beneficiarios potenciales.

Opciones 2 y 3: teniendo en cuenta que el instrumento LIFE está potencialmente disponible para todo tipo de solicitantes, un fondo LIFE modificado cumpliría este criterio. Asimismo, podría establecerse de manera específica un nuevo fondo para que estuviera disponible en términos generales para todos los grupos pertinentes.

Criterio 4 - Fondos disponibles a medio y largo plazo (> 10 años)

Opción 1: este criterio trataría de frenar el recurso a instrumentos de financiación, tales como LIFE, LEADER e Interreg, que financian proyectos a corto plazo. Además, se supone que, en la mayoría de los casos, incluso en el contexto de fondos de mayor envergadura, la financiación debe destinarse únicamente a actividades de duración limitada (p. ej., como ocurre con el FEDER). De los diferentes fondos examinados, sólo el RDR prevé claramente la financiación de los gastos plurianuales de gestión corriente, mediante programas agroambientales orientados a las tierras, programas forestales y ayudas a zonas menos favorecidas, así como con arreglo al artículo 16. De conformidad con el artículo 33, se pueden establecer y financiar programas de apoyo plurianuales a numerosas actividades, incluida la protección del medio ambiente, pero sólo cuando sea evidente que tales programas son de una naturaleza tal que no pueden acogerse a ningún otro artículo del RDR (para evitar la duplicación).

Opción 2: un instrumento LIFE modificado debería concebirse de tal manera que pudiera ofrecer financiación plurianual en lugar de apoyar únicamente proyectos específicos de una duración limitada. Probablemente sería más eficaz si se pudiera financiar en cada Estado miembro un programa plurianual de Natura 2000 previamente acordado.

Opción 3: un nuevo fondo podría introducir un programa plurianual de Natura 2000 en cada Estado miembro.

Criterio 5 - Ayudas a diversos tipos de costes

Opción 1: es evidente que el RDR, gracias a la pluralidad de sus medidas, puede cubrir los costes de gestión corriente y las acciones de inversión durante el tiempo pertinente. De las demás fuentes de financiación, los Fondos Estructurales, en conjunto, pueden apoyar una serie de inversiones y gastos de carácter más regular, pero sólo mientras duren los proyectos financiados, y los gastos se referirían sobre todo a inversiones u otras acciones excepcionales. Dado que la estimación presentada en este informe indica que la gestión corriente constituye el principal elemento de coste de Natura 2000, el RDR sería, en este contexto, el instrumento preferido.

No obstante, los Estados miembros se han visto enfrentados a ciertas dificultades a la hora de recurrir a los fondos del RDR para una serie de actividades, sobre todo la planificación y

la dotación de personal para la gestión de los espacios, dadas las limitaciones específicas aplicadas a medidas concretas y las normas que regulan los gastos del FEOGA. De acuerdo con la experiencia adquirida, parece que esos costes han tenido menos problemas a la hora de recibir ayudas del FEDER, el FSE y de las Iniciativas Comunitarias. Un ámbito problemático para la financiación del RDR es asimismo la promoción, y la experiencia parece indicar que los fondos del FSE pueden aplicarse a tal fin. En el futuro, podría ser necesario que la Comisión precisara que la planificación y el personal para la gestión de los espacios Natura 2000 deben ser subvencionables en virtud del artículo 33 del RDR, de manera que los Estados miembros puedan, cuando proceda, utilizarlo a tal fin.

Opción 2: la revisión de los proyectos LIFE-Naturaleza ha puesto de manifiesto que los gastos más importantes han correspondido a inversiones coyunturales en capital. En un instrumento de financiación modificado debería especificarse la necesidad de ayudas que cubran todo tipo de costes .

Opción 3: un nuevo fondo debería ofrecer financiación para cumplir ese criterio.

Criterio 6 - La financiación debe ser flexible. Un enfoque por programas contribuiría a ello y a la coherencia en el uso de los fondos

Opción 1: ninguno de los fondos disponibles prevé de manera específica la elaboración de subprogramas Natura 2000 focalizados dentro los programas que apoyan. Todos los fondos más importantes tienen ya establecidos sus propios objetivos, que son los que determinan, en primer lugar, la manera en que pueden utilizarse. Estos otros fines limitarán la flexibilidad con la que pueden aplicarse a la gestión de espacios Natura 2000. De acuerdo con la definición actual de objetivos de financiación, los subprogramas Natura 2000 no podrían subvencionarse con arreglo a los programas de financiación del FEDER, a menos que generaran beneficios económicos, pero podrían incluirse en los programas del RDR. Además, la mayoría de los programas que utilizan esos fondos ya está decidida y aprobada hasta 2006, de manera que sólo podrán aplicarse a Natura 2000 si ello ya se ha previsto o autorizado dentro de los programas actuales.

En el contexto general del desarrollo rural sostenible y de la integración medioambiental, se reconoce, sin embargo, cada vez más que todos los programas de financiación de la Unión deben contribuir a los objetivos comunitarios de medio ambiente, incluida Natura 2000. Así pues, cabe prever que los Estados miembros 'reserven' en el futuro una parte de la financiación que actualmente se concede a los programas de desarrollo rural y regional, pesca, formación y educación, con objeto de presentar un programa definido y destinado a la gestión de espacios Natura 2000, que garantice la flexibilidad necesaria para adaptar la financiación a las necesidades de gestión de los diferentes espacios y Estados miembros.

Para llevar esto a la práctica, deberían tomarse diferentes medidas antes de la próxima ronda de financiación que tendrá lugar en 2007:

- Los Estados miembros tendrían que elaborar programas de gestión de Natura 2000 coordinados con sus programas con arreglo al RDR, los Fondos Estructurales y las Iniciativas Comunitarias. Los programas Natura 2000 podrían examinarse y aprobarse a escala de la Unión Europea, a través de la Dirección General de Medio Ambiente.

- En los planes nacionales o regionales, se requerirían directrices que establecieran de forma explícita en qué porcentaje y a través de qué mecanismos los programas del RDR, los Fondos Estructurales y las Iniciativas Comunitarias y/o un nuevo fondo podrían conceder ayudas al programa Natura 2000.
- Deberían coordinarse los procesos de aprobación a escala de la Unión y el establecimiento de directrices para esos programas con objeto de garantizar la coherencia de las disposiciones de financiación aprobadas.
- Deberían modificarse algunos de los fondos existentes con objeto de garantizar la flexibilidad necesaria para adaptar las medidas en función de cada espacio. Cabe señalar que el requisito actual según el cual todas las modificaciones de los programas del RDR deben realizarse únicamente una vez al año y mediante un proceso de aprobación del Comité STAR¹³ limita notablemente la flexibilidad de uso de las medidas. Sería preferible permitir una simple notificación de las modificaciones por los Estados miembros siempre que fueran coherentes con los objetivos generales de los programas y del RDR en sí.

Opción 2: un instrumento LIFE-Naturaleza modificado exigiría que los Estados miembros previeran programas plurianuales y los presentaran a la DG Medio Ambiente para lograr su aprobación y llegar a un acuerdo sobre la financiación que debe proporcionar el nuevo instrumento.

Opción 3: un nuevo fondo permitiría cumplir ese criterio, dentro de un programa plurianual.

Criterio 7 - Los instrumentos de financiación deben ser directos y de fácil acceso para los solicitantes/beneficiarios

Este es un principio que debe aplicarse a todos los instrumentos de financiación existentes o eventuales de la Unión. Por lo que respecta a la gestión de Natura 2000 en concreto, hay que hacer hincapié en que los fondos deben estar disponibles para todos los beneficiarios y ser suficientes para cubrir los costes de los diferentes agentes. Para ello se requerirían la simplificación respecto a la concesión de ayudas y la aplicación del principio de subsidiariedad (p. ej. por medio de programas específicos).

Criterio 8 - La conservación de la naturaleza debe considerarse un empleo legítimo de los fondos de desarrollo regional y rural de la Unión, aunque sea preciso reservar ciertos recursos.

Este criterio podría abordarse mediante un proceso semejante al descrito en el Criterio 6.

Criterio 9 - El seguimiento y revisión posterior del uso de los fondos deben basarse en una serie de medidas sobre los resultados, que deben acordarse respecto a las especies y hábitats adecuados en cada plan de gestión de espacios, y justificarse mediante documentos contables.

¹³ El Comité STAR, uno de los comités que informan al Consejo de Agricultura, se compone de funcionarios de los ministerios de Agricultura de los Estados miembros y está financiado por la DG de Agricultura.

Este es un principio básico que, en teoría, podría aplicarse a cualquier uso específico de fondos para la gestión de Natura 2000, tanto se recurra a los Fondos Estructurales como a los fondos del RDR, a un instrumento LIFE modificado o a un fondo nuevo.

Opción 1: en caso de utilizarse los fondos disponibles, conviene que esos indicadores puedan *completar o incluso sustituir* las actuales medidas de seguimiento empleadas para analizar la eficacia de los diferentes programas de financiación. Sólo de a manera se podría garantizar que es posible determinar si esas ayudas son eficaces respecto a los objetivos de Natura 2000, así como el importe global de la cofinanciación proporcionada.

Cuadro 5.1 Evaluación de las opciones de financiación respecto a los criterios

	Opción 1 – Utilización de los fondos existentes								Opción 2	Opción 3
Criterio	RDR	FEDER	FSE	IFOP	LEADER	Interreg	Fondo de Cohesión	LIFE - Naturaleza	‘LIFE+’ (modificado)	Nuevo Fondo
Resumen	Potencialmente muy importante, requiere crecimiento, simplificación y ampliación más allá de la agricultura para los espacios Natura	Potencialmente importantes en algunas zonas, pero no en todo el territorio; deben modificarse para incluir la naturaleza como objetivo legítimo en las medidas y resultados; no pueden constituir la única fuente de financiación			Pueden servir como instrumento para demostrar las mejores prácticas y el desarrollo sostenible, pero no constituyen una solución general para la gestión de Natura 2000		Puede servir si se aúnan los trabajos para presentar programas nacionales por grupos de proyectos	Puede servir en la actualidad, pero es demasiado limitado, está muy solicitado y es de difícil acceso	Requiere ampliación y una aplicación por programas	Requiere fondos considerables y una aplicación por programas
1 – Alcance	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	?Sí	?Sí
2 – Cobertura geográfica y distribución por Estados miembros	Sí/no	No/no?	Sí/no	Sí/no?	Sí/no	No/no	No/Sí?	Sí/no	Sí	Sí
3 – Todos los agentes	No todas las medidas	Sí	Sí	Sí, pero centrado en el sector de la pesca	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
4 – Largo plazo	Sí?	Sí	Sí	Incierto	Incierto	Incierto	Sí	Incierto	?Sí	Sí
5 – Todo tipo de costes/gastos	Sí	Sólo inversiones	No	Sí, pero gastos corrientes menos habituales	Sí	Sí	Sí?	Sí	Sí	Sí
6 – Programas flexibles	Sí, pero deben modificarse las normas	No, requeriría modificaciones de los objetivos	Sí, pero requiere modificaciones de los objetivos	Sí, pero requiere modificaciones de los objetivos	Sí	Sí	No?	Sí	Sí	Sí
7 – Simples, accesibles	Requiere modificaciones	Requiere modificaciones	Requiere modificaciones	Requiere modificaciones	Sí	Requiere intermedios	Sí?	Requiere modificaciones	?Sí	Sí
8 – La naturaleza es un	Sí, pero tiene que	No,	Sí	Requiere	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

objetivo legítimo en sí	estar próximo a las explotaciones agrarias	requiere modificaciones		modificaciones						
9 – Seguimiento basado en los resultados/documentos contables respecto a la naturaleza	No, pero podría ser	No, requiere modificaciones	No, requiere modificaciones	No, requiere modificaciones	No, pero podría ser	No, pero podría ser	No, requiere modificaciones	Sí	Sí	Sí

Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones

Según el Grupo de trabajo del artículo 8, la aplicación Natura 2000 en los actuales Estados miembros de la Unión Europea requiere una financiación comprendida entre 3.400 millones de euros y 5.700 millones de euros al año, que responda a una serie de criterios clave.

Ninguno de los actuales instrumentos de cofinanciación de la Unión Europea satisface todos los criterios. No obstante, podrían hacerlo si se introdujeran algunas modificaciones esenciales y se aplicaran de una manera adecuada, integrada y equilibrada. Algunas de las modificaciones se enfrentarían a limitaciones estructurales importantes, difíciles de superar. Eventualmente, podrían llevarse a cabo otras modificaciones por medio de los compromisos actuales para revisar y modificar, cuando proceda, los instrumentos de financiación, antes del nuevo período de programación que comienza en 2007.

En principio, podrían satisfacerse todos los criterios modificando el fondo LIFE o creando un nuevo instrumento de financiación, si estos fondos apoyaran programas plurianuales de gestión de Natura 2000 y dispusieran de presupuesto suficiente.

Por consiguiente, las tres opciones presentadas en el capítulo 5 siguen siendo posibles para la cofinanciación de la gestión de Natura 2000 en el futuro. No obstante, conviene precisar claramente qué modificaciones convendría introducir en las políticas e instrumentos disponibles para que cualquiera de esas opciones fuera eficaz.

6.1 Modificaciones necesarias para una cofinanciación eficaz de la Unión Europea

Opción 1: utilización de los fondos disponibles

Habida cuenta de la experiencia adquirida, es a todas luces necesario reconocer de una forma más explícita la legitimidad de utilizar fondos como el FEDER, el FSE y el RDR para financiar la gestión de los espacios Natura 2000. Esto, además del valor que supone la utilización permanente del actual fondo LIFE-Naturaleza en su función específica, es decir, promover una asignación/aplicación innovadora y reforzada de las ayudas con el fin de lograr resultados más eficaces. Pero, como muestra el presente informe, el fondo LIFE-Naturaleza actual es demasiado limitado para alcanzar el objetivo que consiste en apoyar una gestión eficaz de los espacios Natura 2000.

Sería necesario proceder a una revisión de los objetivos o metas del RDR y los Fondos Estructurales de manera que favorezcan de una manera explícita los objetivos de Natura 2000, así como los objetivos económicos y de otro tipo. En teoría, convendría garantizar que las ventajas medioambientales no estuvieran subordinadas a las socioeconómicas. Por ejemplo, debe poderse financiar la gestión de la naturaleza, aunque no sea creadora directo de empleo o fuente de ingresos para los agricultores, dado que un medio ambiente sano y bello es una condición previa para un desarrollo económico sostenible. En este contexto, las inversiones en la gestión de Natura 2000 deberían generar ventajas económicas y sociales indirectas, incluso aunque no generaran empleo directamente ni aumentarían las rentas.

Sin embargo, una revisión del FEDER en este sentido podría exigir una modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (artículo 158 del Tratado CE), lo que sería poco probable. Del mismo modo, sería difícil modificar el IFOP para que financiara la

gestión de espacios marinos que no esté directamente vinculada a necesidades pesqueras específicas, y la utilización de los fondos del FSE para Natura 2000 tendría que estar relacionada con las necesidades de competencias o de conocimientos específicos en los Estados miembros.

Por otra parte, los fondos del RDR pueden aplicarse ya a la gestión de Natura 2000 sin condiciones económicas o sociales particulares, por lo que este instrumento ofrecería un potencial mayor, sobre todo si fuera posible promover específicamente el artículo 33 para fines de gestión no agrícola en el marco de Natura 2000 y, si procede, recurrir aún más a medidas agroambientales y forestales. Sería posible intentar modificar el RDR en 2006 con el fin de fomentar una utilización explícita/específica para la gestión de Natura 2000, en el contexto general del desarrollo rural sostenible. Una modificación de esta naturaleza requeriría el acuerdo del Consejo.

Si se modificara un fondo existente (por ejemplo el RDR) para incluir los objetivos de Natura 2000, la distribución de las ayudas entre los Estados miembros debería reflejar las cargas relativas que les incumben respecto a la gestión de Natura 2000. Una medida rudimentaria consistiría en fijar el importe de las ayudas en función de la superficie total de los espacios Natura 2000 en cada país o región. Sin embargo, como indica este informe, sería necesario tener en cuenta otros factores (por ejemplo, el tipo de hábitat, la naturaleza del régimen de propiedad, la inminencia de la amenaza para la supervivencia del espacio, etc.).

Asimismo, las normas y condiciones que regulan la utilización de los fondos del RDR deben volverse más compatibles con los objetivos de la legislación medioambiental de la Unión en este ámbito. Por ejemplo, las ayudas agroambientales son potencialmente muy importantes para la gestión de los hábitats seminaturales (por ejemplo, prados ricos en especies, salinas, etc.), que dependen de las prácticas de una agricultura extensiva, pero que, actualmente, sólo pueden aplicarse a tierras agrícolas.

Asimismo, existe la opinión cada vez más generalizada de que la aplicación del RDR exige una mayor simplificación y flexibilidad para permitir la presentación integrada de las diferentes medidas a los beneficiarios. El Comité STAR realiza actualmente un ejercicio destinado a promover la simplificación del recurso a las medidas del RDR financiadas por el presupuesto de la sección Garantía del FEOGA, que podría resultar útil a este respecto. La supresión de las restricciones específicas que regulan medidas particulares, sustituyéndolas por una evaluación más estratégica del uso adecuado de los fondos y una simplificación de las normas de contabilidad e información, de acuerdo con las que se aplican a los Fondos Estructurales, contribuirían a solucionar estos problemas. Esto sería importante para la gestión de Natura 2000, puesto que la financiación de la planificación de los espacios, la gestión corriente y las actividades de inversión exigirían recurrir de manera coordinada a varias medidas diferentes del RDR.

Por último, conviene reconocer que las principales fuentes actuales de financiación de la Unión están en gran medida determinadas y dirigidas por intereses no medioambientales a escala local, nacional y comunitaria. Para que esos fondos puedan contribuir a la realización de los objetivos de Natura 2000, será necesario que los conocimientos y los intereses medioambientales ocupen una posición más destacada en el proceso de desarrollo, aprobación, aplicación y seguimiento de los programas. Para ello es necesario que se reconozca como legítimo el establecimiento de un tipo de 'reserva' que se aplique mediante

una cooperación más estrecha entre las autoridades responsables del desarrollo regional, la agricultura y el medio ambiente, entre las que se incluyen los ministros nacionales y sus respectivos servicios, así como entre los funcionarios de la Unión y todos los agentes que trabajan a escala regional y local, en todas las etapas de la planificación y aplicación de los programas. Actualmente se producen numerosas situaciones en las que los conocimientos en cuanto al medio ambiente se encuentran marginalizados a la hora de elaborar y decidir la financiación de los programas de la Unión. Para corregir esa situación se requerirían cambios institucionales importantes en algunos países o con respecto al funcionamiento de algunos instrumentos. Es evidente que ese proceso exigiría tiempo, así como cierto grado de compromiso y vigilancia de la Unión para garantizar su aplicación.

Opción 2: un instrumento LIFE modificado

En el debate sobre los criterios y opciones de financiación, queda claro que podrían encontrarse algunas ventajas estratégicas y de procedimiento en tratar de establecer un instrumento LIFE modificado con el objetivo específico de promover una gestión adecuada de los espacios Natura 2000. Este enfoque permitiría utilizar un instrumento de financiación que tuviera como meta principal la conservación de la naturaleza, con una aplicación amplia y el mandato específico de cumplir los criterios expuestos en el presente informe, y que estuviera respaldado por conocimientos ambientales adecuados a escala local, nacional y de la Unión Europea.

No obstante, dado el alcance relativamente limitado de los recursos asignados hasta ahora al instrumento LIFE-Naturaleza, resultaría poco adecuado tratar de hacer de este instrumento, una vez modificado, el único medio de promover y garantizar una cofinanciación apropiada de la Unión para la gestión de Natura 2000. Para que esta opción fuera viable, los Estados miembros deberían aceptar una modificación del reglamento que regula el instrumento LIFE y autorizar la creación de un nuevo flujo de financiación, de acuerdo con las características descritas en el capítulo 5. Además, sería necesario encontrar nuevos recursos para que el instrumento pudiera funcionar en un porcentaje suficiente para ser eficaz. Puede resultar difícil conseguir el acuerdo de los Estados miembros para asignar nuevos recursos a tal instrumento, en particular a la luz de las preocupaciones que suscita el importe del presupuesto comunitario en una serie de países.

Opción 3: un nuevo fondo

Eventualmente, esta opción compartiría a la vez las ventajas y desventajas de la opción nº 2. No obstante, es posible que esta opción, por el mero hecho de considerarse un 'nuevo fondo', sería más difícil de realizar que la opción consistente en modificar de forma adecuada el fondo LIFE. Para ello se requeriría un proceso de acuerdo político entre los Estados miembros igualmente exigente que permitiera autorizar la creación de un nuevo fondo destinado a la gestión de Natura 2000. Debería garantizarse que dicho instrumento pudiera proporcionar fondos suficientes para ser eficaz. Por consiguiente, desde un punto de vista político, esta opción podría resultar menos atractiva que la nº 2.

Posibilidades de cambio

Además de determinar las medidas prácticas necesarias para establecer cualquiera de esas opciones de financiación futura con objeto de satisfacer los criterios propuestos para la financiación de Natura 2000, es importante estudiar las posibilidades de cambio existentes.

Actualmente, la mayoría de los fondos de cofinanciación más importantes de la Unión financian programas aprobados que se desarrollarán hasta 2006. Dentro de esos programas, el alcance para financiar la gestión de Natura 2000 puede resultar limitado por las razones expuestas. Por consiguiente, por lo que respecta a la mayoría de esos fondos, no podrá presentarse una solicitud significativa para Natura 2000 antes de 2006/2007, momento en que se procederá a la elaboración y aprobación de los nuevos programas.

Del mismo modo, no sería posible crear un instrumento LIFE modificado, tal como se ha especificado más arriba, ni un nuevo fondo para Natura 2000 antes de 2006, porque el presupuesto general de la Unión Europea ya está fijado hasta esa fecha.

La revisión intermedia de la política agrícola común incluye una excepción importante a este respecto, que podría implicar modificaciones de la financiación correspondiente al FEOGA-Garantía a partir de 2004/2005. Entre las propuestas actuales de la Comisión respecto a la revisión intermedia, una serie de opciones abogan por un aumento de la financiación destinada al RDR mediante transferencia de fondos del primer pilar de la PAC, de conformidad con un mecanismo denominado de 'modulación dinámica obligatorio'. En principio, la magnitud de la transferencia propuesta (hasta 6 000 millones de euros al año al cabo de 7 años) y su ámbito de aplicación en el marco de un RDR ampliado podrían contribuir de manera significativa a una gestión reforzada de Natura 2000 a través del RDR, siempre que esa financiación pudiera simplificarse y resultar más flexible, y se reforzara y promoviera su papel en el ámbito del medio ambiente, como ya se ha señalado anteriormente. Otro aspecto interesante de las propuestas de revisión intermedia de la Comisión es que el porcentaje de cofinanciación de las medidas agroambientales pasaría, de conformidad con el RDR, de un 50% y un 75% para los proyectos del objetivo 1 a un 60% y un 85 %, respectivamente.

Estos aspectos de las propuestas de revisión intermedia ofrecerían una oportunidad única de avanzar en el establecimiento de la red si, en los próximos meses, los Estados miembros pudieran llegar a un acuerdo a este respecto en el Consejo.

6.2 Recomendaciones a corto plazo

Se requerirá un aumento considerable del presupuesto, incluso a corto plazo, para satisfacer los costes de la aplicación de la red Natura 2000, estimados entre 3 400 millones de euros y 5 700 millones de euros al año. Por consiguiente, el Grupo de trabajo del artículo 8 recomienda para el futuro inmediato la estrategia siguiente:

- Debe incluirse una referencia clara a la naturaleza y el medio ambiente en el RDR, FEDER, IFOP y FSE en la revisión/evaluaciones intermedias de esos programas en 2003-2004. Por lo que respecta al RDR, el Grupo recomienda la introducción en dicho reglamento de una nueva obligación de cofinanciar la gestión de la red Natura 2000, porque es el único medio disponible a corto plazo para financiar los costes corrientes de gestión de espacios de la red Natura 2000. Esta modificación podría aprobarse en la revisión intermedia de la PAC de 2003.
- Si la propuesta de la Comisión para la revisión intermedia de la PAC incluye el uso del sistema de 'modulación dinámica obligatorio' para transferir fondos del presupuesto del primer pilar de la PAC al segundo, los Estados miembros deben apoyarla para cofinanciar así Natura 2000. En cualquier caso debe incrementarse el segundo pilar.

- Debe aumentarse de forma considerable la financiación de LIFE- Naturaleza, así como simplificarse su funcionamiento y facilitarse su aplicación para financiar las necesidades de inversión en capital de un amplio número de espacios Natura 2000 que les permita alcanzar un estado de conservación favorable.

Por otro lado, en estos momentos resulta muy importante profundizar en el análisis emprendido por este grupo a fin de disponer de una evaluación más sólida de los beneficios y costes de la red Natura 2000 e informar sobre las futuras medidas de financiación a partir de 2006.

6.3 Recomendaciones a largo plazo (de 2006 en adelante)

A partir del periodo actual de financiación se podrá reconsiderar la asignación de los recursos de la Unión a sus diferentes programas y prioridades de financiación, entre los que se incluyen la protección de la naturaleza y la gestión de la red Natura 2000.

En este contexto, el Grupo de trabajo del artículo 8 recomienda lo siguiente:

- La introducción de un requisito específico en todos los instrumentos de financiación más importantes de la Unión, como el FEOGA, el FEDER y el FSE, que les obligue a financiar la realización de la legislación medioambiental de la Unión y, en particular, la gestión adecuada de la red Natura 2000. Además, como se ha descrito anteriormente, el RDR debe simplificarse, ampliarse y promoverse de forma específica como mecanismo fundamental para garantizar la gestión corriente de los espacios Natura 2000 en zonas rurales. Debe realizarse un esfuerzo de promoción similar con respecto al uso del IFOP para apoyar siempre que sea posible la gestión de los espacios marinos de Natura 2000.
- La introducción de un sistema de financiación reforzado 'LIFE+' que procure una cofinanciación comunitaria significativa de los gastos de inversión en capital y de gestión corriente de la red Natura 2000. La financiación disponible de LIFE-Naturaleza para la red Natura 2000 es totalmente insuficiente y el proceso de solicitud resulta muy burocrático. Debe ampliarse de manera sustancial el fondo LIFE-Naturaleza e incluirse en él un elemento nuevo que proporcione un mecanismo de financiación simplificado con un enfoque por programas, a través del cual todos los Estados miembros preparen los programas de Natura 2000 que van a aplicarse con ayuda de la cofinanciación procedente del fondo LIFE + y, si procede, de los principales fondos, como el FEOGA, el FEDER, el IFOP y el FSE. La creación del instrumento LIFE modificado impulsaría la elaboración de tales programas en los Estados miembros y permitiría que el instrumento LIFE + 'colmara las lagunas' no cubiertas por los principales fondos modificados y promoviera las mejores prácticas en el empleo de la financiación de la Unión para apoyar Natura 2000.
- Mayor integración de las consideraciones medioambientales y de protección de la naturaleza en la Política Agrícola Común. La transferencia de los fondos del primer pilar de la PAC (las medidas de las casillas marrón y amarilla de la OMC) al segundo pilar (medidas de la casilla verde de la OMC) sería compatible con las normas de la OMC, así como el aumento del importe de la financiación de la PAC disponible para Natura 2000. Por consiguiente, en la próxima década deberá garantizarse una ampliación significativa del segundo pilar de la PAC, que proporcione un mecanismo

esencial para pagar por el suministro de un bien público, en este caso la gestión corriente de los espacios Natura 2000. Además, debe simplificarse el RDR y hacerlo más accesible a todos los espacios Natura 2000, tanto se trate o no de superficies agrícolas.

- La reducción de cualquier incentivo y/o subvención del primer pilar de la PAC (regímenes de mercados) que dé lugar a una producción insostenible desde el punto de vista medioambiental y a una disminución de la biodiversidad. Un nuevo recorte de la ayuda del primer pilar contribuiría a ello. Debería introducirse asimismo un requisito específico de manera que todas las ayudas restantes con arreglo al primer pilar respaldaran, mediante la inclusión de las condiciones medioambientales en todos los regímenes de mercado, los requisitos de la directiva de hábitats y la aplicación adecuada de la red Natura 2000 (denominado 'principio de condicionalidad').
- La Comisión debe considerar la posibilidad de permitir que los Estados miembros adapten los fondos y mecanismos del régimen de mercados de la PAC de manera que fomenten la gestión de la naturaleza. Por ejemplo, la retirada de tierras podría centrarse en las zonas prioritarias de protección de la naturaleza, y cualquiera de las denominadas 'dotaciones nacionales' dentro de los regímenes de mercado específicos podría relacionarse con el objetivo de protección de los sistemas de agricultura extensiva, fundamental para los espacios Natura 2000.

Para contribuir al desarrollo de esas medidas de financiación de la Unión Europea y promover el suministro de una financiación adecuada por los Estados miembros, los responsables de la planificación de la naturaleza y de las explotaciones agrarias de toda la Unión y de los países candidatos deben trabajar en común para preparar proyectos de orientaciones que aumenten la coherencia y cohesión de la red Natura 2000 y promuevan el desarrollo de programas de gestión plurianuales que permitan una planificación y una financiación adecuadas para la gestión de los espacios. Esta labor requiere nuevas investigaciones para mejorar el conocimiento del estado de los espacios y las necesidades de gestión, lo que resulta fundamental para establecer unos niveles adecuados de gestión de espacios en toda la Unión.

Bibliografía

Baldock D, Dwyer J, Sumpsi Vinas JM (2002) Environmental Integration and the CAP, IEEP

Bina O, Cuff J & Lake R (1997) EU Cohesion and the Environment: a vision for 2000 and beyond, BirdLife International

Dubgaard *et al* (2001) Cost-benefit analysis of the Skjern River Project. Royal Veterinary and Agricultural University, Copenhagen.

Donázar J A, Naveso M A, Tella J L & Campión D (1996) Extensive grazing and raptors in Spain, in Pain D and Pienkowski M (eds.) Farming and Birds in Europe, Academic Press London.

Goriup P (1990) Conserving the community's wildlife – how much will it cost?

Lierdeman E (1996) Estimation of the management cost for the future Natura 2000 sites, Top-down estimation method

Stones T *et al* (1999) The Cost of Managing Natura 2000 Network, RSPB

Thauront M (2002) Life and the financing of Natura 2000