

puntos porcentuales entre 1998 y 2004 en la Región Paleártica (la nuestra), sólo precedido de un comportamiento peor en la Región Indo-Malaya y en la Neártica.

El conjunto de estos datos, riqueza y amenazas de nuestra biodiversidad, junto con su papel clave en la supervivencia de la Humanidad, pone de relieve la justificación de una política comunitaria de protección de la diversidad biológica así como la necesidad de hacerla más profunda y eficaz mediante acciones decididas y urgentes.

## I. LA PROTECCIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LA UNIÓN EUROPEA A VISTA DE PÁJARO

Aunque en general los instrumentos comunitarios más contundentes y eficaces a la hora de proteger la biodiversidad son los legislativos, no todo se puede resolver a golpe de norma ni éstas pueden alcanzar todos los rincones y esferas de actividad que inciden sobre la diversidad biológica. Existen por ello otro tipo de instrumentos que, con eficacia variada, se orientan también a la protección de la naturaleza y que deben también considerarse en el marco de un análisis general. También es importante tener en cuenta la aplicación de las normas existentes ya que de ello dependerá su eficacia. Se puede señalar que los instrumentos más importantes de la Unión Europea en materia de protección de la naturaleza son:

- las medidas legislativas,
- el proceso de integración de la biodiversidad en otras políticas,
- la financiación y
- el control de la aplicación de la legislación.

### 1. Medidas legislativas

Hay dos normas cuyo exclusivo objeto es la protección de la biodiversidad comunitaria: son la *directiva de aves* y la *directiva de hábitats*. Son las de mayor relevancia territorial y las más conocidas e importantes, por lo que las trataremos aparte posteriormente.

Hay más normas dedicadas a la biodiversidad, también muy importantes, si bien su efecto directo en las especies y en los ecosistemas comunitarios es diverso. Entre ellas, podemos destacar, sin agotar la relación, las siguientes:

- *Reglamento Cites*<sup>6</sup>. Incorpora al derecho comunitario las disposiciones del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora

<sup>6</sup> Reglamento 338/97 sobre la protección de especies de flora y fauna silvestre mediante la regulación de su comercio. DOCE L 61/1.

y Fauna Silvestres (CITES), de 1973. El reglamento establece disposiciones uniformes para toda la Unión Europea en cuanto al comercio de especies, para lo que, a imagen del Convenio, las clasifica en diversos anexos en función del grado de protección dispensado. La reglamentación comunitaria es más estricta que el Convenio para ciertas especies, como por ejemplo en el caso de los cetáceos, que bajo la reglamentación comunitaria quedan todos protegidos dentro de la prohibición de comerciar con ellos (salvo una excepción para la caza aborigen en Groenlandia), algo que no ocurre en el Convenio.

- *Reglamento sobre cepos de mandíbula*<sup>7</sup>. Prohíbe el uso de cepos de mandíbula dentro de la Unión Europea desde el 1 de enero de 1995, pues se consideran crueles y no selectivos. La existencia y aplicación de esta norma está muy relacionada con la importación de pieles y otros productos animales desde países que utilizaban o utilizan este tipo de trampas, como Estados Unidos, Canadá o Rusia. Hoy en día es objeto de revisión a partir de una propuesta de la Comisión de 2004 que fue rechazada por el Parlamento Europeo. Su curso futuro está pendiente de un estudio en profundidad sobre la materia que la Comisión debería finalizar próximamente.
- *Directiva sobre zoológicos*<sup>8</sup>. Propuesta inicialmente por la Comisión en 1991, a instancias de Reino Unido, fue listada por el Consejo Europeo de Edimburgo como una de las normas a las que se aplicaría el principio de subsidiariedad recogido en el Tratado de Maastrich. La Comisión retiró en consecuencia la propuesta y presentó en su lugar una recomendación en 1995. El Parlamento Europeo abogó por una directiva y el Reino Unido, bajo la presión de los grupos de bienestar animal, hizo un giro en U en cuanto a su posición y pidió una directiva en su Presidencia de 1998. El Consejo aceptó la propuesta y se adoptó la directiva. El cambio más sustantivo con respecto a la propuesta inicial es que la norma finalmente adoptada se centra exclusivamente en los animales silvestres que están en zoológicos y se orienta a apoyar su conservación mediante medidas de conservación *ex situ* (condiciones de alojamiento, fomento de la reproducción, educación ambiental y otras).
- *Reglamento sobre productos de foca*. A partir de la gran atención y del rechazo público que la caza de focas en Canadá provoca en la Unión Europea, el Consejo adoptó en 1983 una directiva para prohibir de modo temporal la importación de pieles de cachorros de foca en la Comunidad. Aunque prorrogado in-

7 Reglamento (CEE) n.º 3254/91 del Consejo, de 4 de noviembre de 1991, por el que se prohíbe el uso de cepos en la Comunidad y la introducción en la Comunidad de pieles y productos manufacturados de determinadas especies animales salvajes originarias de países que utilizan para su captura cepos o métodos no conformes a las normas internacionales de captura no cruel.

8 Directiva 1999/22/CE del Consejo, de 29 de marzo de 1999, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológico.

definidamente, esta prohibición no tuvo mucho efecto práctico y la Comisión volvió a reaccionar con una propuesta de reglamento en 2008 para regular de modo restrictivo el comercio de productos de foca. El Parlamento Europeo y el Consejo, en codecisión, la endurecieron considerablemente y en mayo de 2009 se llegó finalmente a un acuerdo bajo Presidencia checa, que está pendiente de publicación y que prohíbe plenamente la importación de productos de foca. Con ciertas excepciones, la prohibición afecta también a las focas que se cazan en Europa (esencialmente Dinamarca, Finlandia y Suecia). Se trata de otro ejemplo en donde la presión del público resultó decisiva en el resultado final.

- *Directiva marco de agua*<sup>9</sup>. Aunque su objeto principal es garantizar una adecuada calidad de las aguas, establece, entre otros, un objetivo específico sobre la *calidad ecológica de las aguas* que contiene importantes exigencias en materia de biodiversidad acuática y de riberas. Todavía en fase de implementación, buena parte de los resultados potenciales dependen del interés que los Estados miembros pongan en su aplicación.

## 2. Instrumentos de naturaleza política

Junto a los instrumentos de carácter normativo, y también con carácter previo a su elaboración y adopción, la Unión Europea desarrolla mucha actividad de naturaleza política y produce con frecuencia documentos que, aún siendo de carácter no vinculante, orientan la acción comunitaria en la materia. Así, con frecuencia, tanto el Consejo de ministros de medio ambiente como el Consejo Europeo, celebran debates sobre la biodiversidad y adoptan conclusiones al respecto. En la página web del Consejo se puede acceder a los resultados de todas estas discusiones. La Comisión también adopta con frecuencia comunicaciones sobre biodiversidad, aunque no vayan acompañadas de propuestas legislativas. A su vez, el Parlamento Europeo, también desarrolla este tipo de debates, en particular cada vez que la Comisión adopta una comunicación en relación con la biodiversidad.

Tal vez uno de los documentos de este tipo más relevantes sea el Sexto Programa de Acción comunitario en materia de medio ambiente<sup>10</sup>, que le dedica una de sus cinco áreas prioritarias a la naturaleza y la biodiversidad, para las que establece como objetivos de la Comunidad durante su período de vigencia (2002-2012) los siguientes:

<sup>9</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

<sup>10</sup> Decisión num. 1600/2002/CE del Consejo y del Parlamento Europeo por la que se adopta el Sexto Programa de Acción comunitario en materia de medio ambiente. DO L 242 de 10 de septiembre de 2002, p. 1.

## Objetivos y ámbitos prioritarios de actuación en los ámbitos de la naturaleza y la biodiversidad

1. Las metas enunciadas en el artículo 2 deberían alcanzarse a través de los siguientes objetivos:

- detener el deterioro de la biodiversidad con el fin de alcanzar este objetivo de aquí a 2010, incluida la prevención y la atenuación del impacto de las especies y genotipos exóticos invasivos,
- proteger la naturaleza y la biodiversidad de las formas de contaminación perjudiciales y asegurar su adecuada recuperación,
- conservar, restaurar adecuadamente y utilizar de manera sostenible el medio marino, las costas y los humedales,
- conservar y restaurar adecuadamente las zonas de importante valor paisajístico, incluidas las zonas cultivadas y las sensibles,
- conservar las especies y los hábitats, y en particular prevenir la fragmentación de éstos,
- fomentar un uso sostenible del suelo, prestando especial atención a la prevención de su erosión, deterioro y contaminación, así como (a la prevención) de la desertización.

En línea con lo previsto en este Sexto Programa y de varias peticiones subsecuentes del Consejo, la Comisión adoptó también numerosas comunicaciones sobre biodiversidad, de entre las que merece destacarse una adoptada en 2006 sobre la pérdida de biodiversidad<sup>11</sup> y en la que se establece el actual Plan de acción comunitario sobre biodiversidad para 2010 y más adelante. En él se recogen las acciones que en los más diversos campos deberían implementar los Estados miembros y sobre todo la propia Comisión Europea para lograr el objetivo establecido por el propio Consejo Europeo para el año 2010.

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 – y más adelante. Respaldo los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano. Bruselas, 22 de mayo de 2006. Com (2006) 216 final

### 3. Integración biodiversidad en otras políticas

El concepto de integración de la biodiversidad en otros sectores busca que al formular las demás políticas, los propios sectores tengan en cuenta las exigencias derivadas de la protección de la diversidad biológica. Dado que no es posible que desde el sector medio ambiente se imponga a los demás todas las condiciones necesarias para una eficaz protección de la biodiversidad, resulta lógico que si éstas se incorporasen directa y voluntariamente por cada uno de los otros sectores al diseñar e implementar sus propias políticas, el problema estaría prácticamente resuelto. Es por ello la forma de actuar de mayor potencial y, probablemente, la que, sin embargo, recoge al mismo tiempo el mayor fracaso hasta el presente, como lo demuestran los hechos.

Concretamente, ya el Consejo Europeo de Cardiff celebrado bajo presidencia del Reino Unido en 1998 estableció un proceso de integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias y, poco después, la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el 1 de mayo de 1999 imponía hacia todas las políticas y acciones de la Comunidad una obligación de este tipo a través de su artículo 6, que establece:

#### *Artículo 6 (antiguo artículo 3 C) (\*)*

Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

---

(\*) Nuevo artículo introducido por el Tratado de Amsterdam.

Hay otros dos procesos políticos de alto nivel que también integran la biodiversidad como un elemento importante. El primero de ellos es la Estrategia de Lisboa, orientada al crecimiento y al empleo, que tiene la diversidad biológica como uno de los elementos orientadores de la *Directriz 11* (dedicada a medio ambiente), y que ha servido para que varios Estados miembros hayan incluido acciones en la materia dentro de sus planes nacionales de reforma.

La otra es la Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sostenible, que tanto en el momento de su adopción en 2001, cuando estableció el objetivo comunitario de parar la pérdida de biodiversidad en 2010, como cuando se reformuló en 2006, estableció la acción en materia de diversidad biológica como una de sus prioridades.

Además, en desarrollo del mencionado proceso de Cardiff, el Consejo, en sus distintas formaciones (agricultura, transportes, etc.), aprobó diversos planes de inte-

gración del medio ambiente y la propia Comisión Europea desarrolló también a través de una Comunicación<sup>12</sup> los cuatro planes de acción sobre biodiversidad que siguen: a) conservación de los recursos naturales<sup>13</sup>, b) la agricultura<sup>14</sup>, c) la pesca<sup>15</sup> y d) la cooperación al desarrollo y cooperación económica<sup>16</sup>.

A pesar de todos los esfuerzos realizados, los resultados en términos de mejora real del estado de la biodiversidad, o simplemente de cambio de tendencia en su degradación, son todavía bastante magros.

Así, en Agricultura por ejemplo, donde el potencial es enorme, se ha adoptado diversas medidas a escala europea sin que el resultado sea por el momento muy visible. Entre las medidas adoptadas o reforzadas destacan las de carácter agroambiental, la definición de buenas prácticas agrícolas, la agricultura biológica, la condiciona- lidad ambiental así como el refuerzo del apoyo a Natura 2000 y las medidas de apoyo a los bosques en el actual Reglamento de desarrollo rural. No obstante, dado que la aplicación de las medidas, incluidos los fondos a ellas destinados, dependen de cada Estado miembro, está todavía por ver su eficacia real.

#### 4. Financiación

Es un capítulo clave en la implementación de cualquier política. En el caso que nos ocupa, la acción comunitaria está fraccionada y se remite a las medidas incluidas en los instrumentos financieros de las distintas políticas de la Comunidad.

En la preparación de los debates sobre las perspectivas financieras 2007-2013, actualmente en vigor, diversas voces, en particular las provenientes del mundo ambiental, pretendieron corregir la situación precedente de ausencia de fondos y se discutió ya la conveniencia de proponer un mecanismo financiero suficiente para poner adecuadamente en marcha la Red Natura 2000. La Comisión llegó a hacer una estimación de las necesidades que cifró en 6000 millones de euros año. Finalmente, sin embargo, optó por el eufemísticamente llamado *enfoque de integración*, es decir, permitir la financiación de Natura 2000 dentro de la política agraria y de la regional, pero sin instrumento financiero específico propio y compitiendo, además, con todos los demás objetivos de ambas políticas (infraestructuras, desarrollo rural, etc.).

12 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Planes de acción sobre biodiversidad en los ámbitos de la conservación de los recursos naturales, la agricultura, la pesca y la cooperación al desarrollo y cooperación económica/\* COM/2001/0162 final.

13 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Plan de acción sobre biodiversidad para la conservación de los recursos naturales/\* COM/2001/0162 final.

14 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Plan de acción sobre biodiversidad en la agricultura/\* COM/2001/0162 final.

15 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Plan de acción sobre biodiversidad en la pesca/\* COM/2001/0162 final.

16 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Plan de acción sobre biodiversidad para la cooperación al desarrollo y cooperación económica/\* COM/2001/0162 final.

Hoy día, las dos políticas más importantes en términos financieros, la PAC<sup>17</sup> y la política regional, incluyen ciertas acciones en materia de diversidad biológica como acciones financiables, pero al final corresponde a los Estados miembros la propuesta de las medidas concretas y la biodiversidad no suele ocupar, en términos generales, un lugar prominente, por lo que el efecto es limitado.

El único instrumento dedicado exclusivamente al medio ambiente que existe actualmente es el pequeño Reglamento Life+<sup>18</sup>, que contiene una importante dimensión sobre naturaleza y biodiversidad, a la que dedica como mínimo el 50% de los recursos presupuestarios previstos para subvenciones de actividades concretas destinadas a proyectos.

En términos precisos, esta parte deberá ser como mínimo de 836 millones de euros para el período 2007-2013. Es a todas luces una cantidad muy pequeña que se queda muy lejos de los más de 6 000 millones anuales que había evaluado la Comisión para Natura 2000, pero no obstante es muy importante dado que en gran medida se dedica a financiar acciones destinadas a proteger especies y ecosistemas en peligro que, de otro modo, no tendrían financiación alternativa alguna. En resumidas cuentas, la financiación no es en absoluto el fuerte de la política de la Unión Europea en términos de protección de la biodiversidad.

## 5. Implementación de la política comunitaria en materia de naturaleza

Un aspecto particularmente importante es la aplicación de las normas, cuestión clave para su efectividad y algo en lo que la Unión Europea pone particular atención. De hecho este ha sido hasta el presente un aspecto particularmente positivo de la política comunitaria en la materia.

Las normas comunitarias de más calado en materia de diversidad biológica son directivas, que exigen una trasposición al derecho nacional en cada Estado miembro. El control de la Unión Europea se ejerce a través de la Comisión Europea que tiene a estos efectos el papel de *guardiana del Tratado*. La Comisión realiza en esencia un doble control: primero verifica que todos Estados miembros han transpuesto la norma en cuestión correctamente a su derecho interno y a continuación está atenta a que lo apliquen adecuadamente.

En cuanto al primero, el control es también doble: se verifica el acto material de la transposición y también que la norma nacional incorpore todas las obligaciones y medidas de la norma comunitaria, con lo que se garantiza que las obligaciones en el derecho interno son las mismas para todos los Estados miembros.

<sup>17</sup> Política Agraria Común.

<sup>18</sup> Reglamento No 614/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+). DO L 149/1 de 9 de junio de 2007.



En cuanto al segundo, se controla que ni las nuevas normas ni las actividades dentro de los Estados miembros infrinjan la norma comunitaria. En realidad se puede tratar tanto de normas de desarrollo que se vayan adoptando (p.e. la regulación períodos hábiles de caza) como de actuaciones directas (proyectos, obras, cambios de uso del suelo, ) que puedan poner en peligro los objetivos comunitarios en materia de biodiversidad. Entran en este concepto acciones tan dispares como la planificación territorial de un municipio determinado o la construcción de una autovía o una línea de ferrocarril de alta velocidad, por ejemplo.

La Comisión puede iniciar en cualquier momento un procedimiento de infracción, pues dentro de su misión de guardiana del Tratado tiene el derecho de iniciativa en la materia. Las fuentes de información y las vías de la Comisión para iniciar procedimientos son múltiples y de ellas tal vez la más importante sea el mecanismo de *quejas*, que permite a cualquier ciudadano de la Unión Europea presentar una denuncia ante la Comisión contra una determinada acción en un Estado miembro. Este ha sido un mecanismo muy utilizado por las ONG de carácter ambiental y da lugar a la mayor parte de los procedimientos de infracción a escala comunitaria. Otro mecanismo que va siendo utilizado de modo creciente es el de una *petición* al Parlamento Europeo, mediante la cual los ciudadanos pueden pedir a los eurodiputados que intervengan en alguna materia específica. Lo que suele hacer el Parlamento Europeo en estos casos es pedir información también a la Comisión que, a su vez, investiga la denuncia en cuestión.

Como resultado de estas informaciones que recibe por los medios señalados más arriba o por otros (incluso podría ser a través de un periódico), la Comisión puede decidir abrir un procedimiento de infracción contra el Estado miembro en cuestión. En este caso y si el problema no se resuelve antes, puede acabar llevando el caso ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. En este caso, si se produce una sentencia condenatoria contra el Estado miembro y si este no la ejecuta adecuadamente, la Comisión puede volver a iniciar un procedimiento de infracción por incumplimiento de una sentencia. En este caso, ya con un propuesta de multa al Estado miembro en cuestión, puede volver al Tribunal, que será el que adopte la decisión firme y en su caso imponga la multa, como ha sucedido ya en diversas ocasiones.

La Comisión ha recurrido muchas veces al Tribunal de Justicia por infracciones al derecho comunitario en materia de biodiversidad, en particular por incumplimientos a las directivas de aves y de hábitats. El Tribunal de Justicia ha producido muy abundante jurisprudencia condenatoria contra los Estados miembros. Ha sentado en muchos casos una interpretación estricta de las obligaciones de protección establecidas en ambas normas, que ha ido guiando a la Comisión en cuanto a sus exigencias frente a los Estados miembros.

Entre el año 1976 y el 30 de junio de 2007 el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia han dictado 120 sentencias en materia de protección de la naturaleza, de las que más de 100 se dictaron a partir de 1993. Este intenso uso del recurso al



Tribunal indica claramente el peso que la Comisión y el Tribunal tienen en la puesta en práctica de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente y muestra que ha sido el modo más efectivo de avanzar en la aplicación de las normas comunitarias. Muestra a su vez de modo evidente que en tanto la Comisión actúe como órgano de coordinación y como *guardiana del Tratado* a escala comunitaria, ningún convenio internacional es capaz de igualar en resultados la eficacia de la Unión Europea en esta materia.

En síntesis, puede decirse que el mecanismo de implementación de la legislación comunitaria en materia de biodiversidad da a la Comisión un papel muy importante para garantizar su eficacia. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia es abundante y se ha convertido en un elemento esencial para la materialización sobre el terreno de los objetivos que el Consejo y el Parlamento Europeo establecen sobre el papel al legislar.

## II. LAS DIRECTIVAS “NATURALEZ” DE LA UNIÓN EUROPEA

Como se ha señalado, la columna vertebral de la política de protección de biodiversidad de la UE está formada por el conjunto de las dos directivas *aves* y *hábitats*. Entre las dos establecen un marco de protección global tanto en lo que se refiere a las especies como a los hábitats en los que éstas viven. La directiva *aves*, la primera de las dos, se dirige en exclusiva a las aves y a sus hábitats. La segunda, la directiva *hábitats*, se elaboró posteriormente y cubre el resto de la biodiversidad, es decir, las especies distintas de las aves (plantas y animales), y los hábitats correspondientes. Es evidente que la naturaleza no puede obedecer a una separación rígida, por lo que en ocasiones hay un cierto solape entre las dos directivas en lo que se refiere a los hábitats, pues hay muchos ecosistemas que son al mismo tiempo importantes para las aves y también para otras especies animales o vegetales. De todas formas, la puesta en práctica de ambas está bien articulada y este tipo de solapes no plantea un problema mayor.

## III. LA DIRECTIVA AVES<sup>19</sup>

Es una directiva adoptada en el año 1979, cuando en la entonces Comunidad Económica Europea no había ni siquiera base jurídica en materia de medio ambiente. A pesar de ello, la directiva es potente y muy avanzada, no sólo para su época sino incluso para los tiempos actuales.

Cabe preguntarse en primer lugar cómo por aquellas fechas vio la luz una norma de este género, la primera en materia de naturaleza. La explicación muestra como la

<sup>19</sup> Directiva 79/409/CEE del Consejo sobre la protección de las aves silvestres. DO L 103 de 25 de abril de 1979.

interacción entre el público y la clase política puede dar lugar a una norma de profundo calado. El origen está en la constatación de la importante regresión de muchas especies de aves silvestres que se abrió paso a principios de los años setenta, en particular debido a que las especies migratorias eran consideradas como un “patrimonio común” en Europa. Esta inquietud fue transformándose poco a poco en un problema ambiental transfronterizo de alta significación, en el que destacaba la gran preocupación europea por las capturas anuales de aves migratorias, en particular en el sur de Europa y en el norte de África.

La presión de diversas organizaciones de carácter ambiental, y su reflejo en el Parlamento Europeo, hizo que en el año 1971 la Comisión respondiese al Parlamento sugiriendo estudios adicionales y legislación futura e incorporando un poco más tarde, en 1973, este asunto en el Primer programa de acción en materia de medio ambiente.

En el año 1974 varias ONG, con Birdlife a la cabeza, lanzan una petición al Parlamento Europeo con el lema “Salvad las aves migratorias” y se organiza una conferencia intercontinental europeo-africana sobre la materia. En el año 1975 el Parlamento Europeo adopta una resolución pidiendo una moratoria sobre la caza y en el año 1976 la Comisión presenta su propuesta legislativa que, tras largas discusiones en el Consejo, es aprobada por la Europa *de los nueve* en el año 1979.

La directiva aves tiene un planteamiento muy avanzado incluso para hoy, pues supera el enfoque clásico de definir lo que se protege para establecer el principio contrario: todas las aves, incluso las ocasionales, quedan protegidas salvo aquéllas que expresamente se exceptúan. Establece para ello una serie de anexos en función de los distintos tipos de excepciones. Además prohíbe en términos generales su comercialización, que queda siempre supeditada al estado de conservación de cada especie, proscribire los métodos de captura masivos y no selectivos y obliga a compatibilizar caza y estado de conservación positivo. A lo largo del texto se puede apreciar en diversas ocasiones su inspiración en el Convenio de Berna.

En paralelo, obliga directamente a proteger también los hábitats de las especies más importantes.

## 1. Protección de las especies

La protección, administración y regulación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado silvestre en el territorio europeo de los Estados miembros se establece pues como objetivo de la directiva, que aplica sus disposiciones a las aves, a sus huevos, a sus nidos y a sus hábitats. Con ello se obliga a los Estados miembros a tomar *todas* las medidas necesarias para mantener las poblaciones de aves en un nivel correspondiente a sus exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas. Esta toma en considera-

ción en las cuestiones económicas y recreativas abrió la puerta a que algunos Estados miembros entendiesen que los intereses económicos se podían poner por delante de los objetivos ambientales. El Tribunal de Justicia, sin embargo<sup>20</sup>, estableció en el año 1991, en un caso que sentó amplia jurisprudencia (el caso Leybucht), que las consideraciones sociales y económicas no pueden aplicarse para excusar las obligaciones de proteger los hábitats de las aves.

Entre las disposiciones de protección de carácter general, la directiva ordena establecer un régimen de protección general para todas las aves que incluya la prohibición de matarlas, capturarlas, destruir nidos y puestas o perturbarlas de forma intencionada. Además prohíbe también la comercialización de las aves o de cualquiera de sus partes o productos. Este régimen de protección de fondo queda establecido para todas las especies, y sobre él se aplican las excepciones individualizadas. Así, por ejemplo, se permite la comercialización en toda la UE de tan sólo seis especies concretas (ánade real, lagópodo, perdices roja, moruna y pardilla, faisán y paloma torcaz) y, con condiciones, la de otras 19, en un sistema de autorización caso a caso y por Estado miembro.

Otro aspecto muy importante y sobre el que hay una muy abundante jurisprudencia es el que se refiere a la caza. La directiva pretende compatibilizar caza y conservación, para lo que dispone también un régimen de excepciones al sistema de protección general. A estos efectos y, para ciertas aves, en razón de la estabilidad de sus poblaciones, de la amplitud de su distribución geográfica y de su índice de reproductividad en el conjunto de la Unión Europea, la directiva permite que los Estados miembros autoricen la caza de las 24 especies enumeradas en el anexo II.1. Además, hay otras 58 especies que se pueden cazar, según el caso, en algunos Estados miembros, en función de su estado de conservación, de acuerdo con lo que la propia norma prevé en el anexo II.2. Fuera de estos grupos de aves, los Estados miembros no pueden autorizar la caza de ninguna otra.

Un aspecto lógicamente importante es la prohibición sin excepciones de cazar las especies durante la época de anidar ni durante los distintos estados de reproducción y crianza, lo que en el caso de especies migratorias incluye también los trayectos de regreso hacia los lugares de nidificación. Esta última disposición en concreto provocó muchos problemas en los diversos Estados miembros y, en consecuencia, una gran cantidad de casos en el Tribunal de Justicia. También obligó a la modificación de muchas legislaciones nacionales. Las discusiones con la Comisión sobre la aplicación de esta disposición han sido constantes y la jurisprudencia del Tribunal ha sido muy consistente y coherente con un elevado nivel de protección. La presión de algunos Estados miembros, como Francia, por ejemplo, ha llevado incluso a la Comisión a proponer en el año 1994 una sutil modificación de la directiva para poder alargar los periodos de caza y debilitar con ello el régimen de protección de la directiva. La iniciati-

20 Caso 57/89, Comisión contra Alemania, conocido como “caso Leybucht”.

va quedó, no obstante, totalmente bloqueada por la fuerte oposición del Parlamento Europeo y de la amplia mayoría de los Estados miembros.

Entre los elementos que han quedado claros a través de la jurisprudencia se puede señalar, por ejemplo, que:

- No son válidos los métodos que fijan la fecha de cierre de la temporada de caza basados en el período en que la actividad migratoria es máxima ni basados en un porcentaje de la población que haya comenzado ya la migración (Francia, C-435/92): es decir, los Estados miembros no pueden autorizar la caza ya desde el inicio de la actividad migratoria.
- No se puede escalonar el período de cierre de la época de caza en función de la migración de las distintas especies dado que hay peligro de confusión entre unas especies y otras, se generan molestias a aves de migración precoz y hay riesgos para las especies ya en migración. A ello no se puede objetar que la caza constituye una actividad recreativa (art. 2), pues el art. 7.4 es obligación específica (caso Francia) que se sobrepone a una regla general.
- Sólo se puede autorizar fechas de cierre distintas en distintas zonas de un Estado miembro si una norma general y permanente garantiza una protección completa para las aves en migración prenupcial (caso Francia).
- No se puede incluir en las órdenes de caza una especie que no esté en el anexo II pues las excepciones del artículo 9 son para casos concretos y localizados, no para una norma general que tiene por objeto permitir la caza de una especie (Italia, C-118/94).

Frente a todo este régimen de alta protección se ha establecido también un régimen concreto y restringido que permite a los Estados miembros introducir excepciones a los artículos 5 (régimen protección general), 6 (venta), 7 (caza) y 8 (métodos masivos y no selectivos). Estas excepciones son controladas por la Comisión, están limitadas a los problemas para los que no se encuentra otra solución satisfactoria y solo pueden aplicarse caso a caso y por alguno de los motivos siguientes:

- salud y seguridad públicas, seguridad aérea, evitar perjuicios importantes a la agricultura y a la pesca, para proteger la flora y la fauna,
- para fines de investigación, enseñanza o reintroducción,
- para permitir en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura u otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades.

Algunos Estados miembros han querido utilizar con frecuencia estas excepciones para camuflar diversos sistemas, en algunos casos tradicionales, de caza o capturas contrarias a la directiva (métodos masivos, no selectivos –caza con liga, p.e.–, caza en épocas de reproducción y otros). Ello ha provocado a su vez no pocas diferencias con la Comisión y los casos consiguientes ante el Tribunal de Justicia que también aquí ha sido muy restrictivo en la interpretación de las excepciones.

El resultado de la directiva es por lo tanto una gran armonización legislativa en materia de aves silvestres en toda la Unión Europea e incluso también en materias como el establecimiento de los periodos de caza. Así, por ejemplo, la mayoría de los Estados miembros pasó, en términos generales, a incorporar como fecha límite de la temporada el 31 de enero, cuando anteriormente era muy frecuente la caza hasta bien avanzado el mes de marzo, es decir, hasta bien iniciado el período de reproducción y, desde luego, bien iniciados los trayectos migratorios hacia los lugares de reproducción.

## 2. Protección de los hábitats

La protección del territorio donde viven las especies más amenazadas es el otro gran pilar del régimen establecido por la directiva. Para las especies de aves que estén amenazadas, que sean raras o vulnerables o que requieran una atención particular, se establece una obligación general para los Estados miembros de clasificar como zonas de protección especial (son las famosas *zepa*) los territorios más adecuados en número y superficie para garantizar su conservación. A este respecto la directiva lista estas especies en un anexo I, y además le otorga también un tratamiento equivalente a las especies migradoras aunque no estén amenazadas o en peligro.

Este anexo I cubre actualmente 195 especies y subespecies diferentes, lo que supera el 37% de las más de 500 aves normalmente presentes en Europa. Además hay otras muchas aves que no están incluidas en este anexo y que, sin embargo, son migradoras, por lo que el alcance de la obligación de declarar zonas de protección se proyecta con bastante mayor amplitud.

Esta disposición, la obligación de declarar las *zepa*, ha sido, y parcialmente todavía sigue siéndolo, otro gran caballo de batalla entre la Comisión y los Estados miembros, pues el ritmo de declaración de las *zepa* fue muy lento inicialmente y en la práctica solo se aceleró a base de procedimientos de infracción y sentencias interpretativas y condenatorias del Tribunal de Justicia.

La evolución de su declaración en la Unión Europea ha sido como sigue<sup>21</sup>:

- 1986: 309 *zapa* (10 Estados miembros).
- 1990: 450 *zapa* (12 Estados miembros).
- 1995: 1 247 *zapa*, 71 697 km<sup>2</sup> (15 Estados miembros).
- 1998: 1 842 *zapa* (15 Estados miembros).
- 2002: 2 885 *zapa*, 232 062 km<sup>2</sup> (15 Estados miembros).
- 2006: 4 523 *zapa*, 444 108 km<sup>2</sup> (25 Estados miembros).
- 2008: 5 174 *zapa*, 530 774 km<sup>2</sup> (27 Estados miembros).

La Comisión tiene la misión de velar porque estas zonas especiales de protección constituyan una red coherente y los Estados miembros quedan obligados a tomar las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats dentro de las zonas de protección, así como las perturbaciones que afecten a las aves.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido que aunque la declaración de las *zapa* o zonas de protección corresponde a los Estados miembros, estos no gozan de un poder completamente discrecional sobre su declaración, sino más bien al contrario, pues la obligación se convierte en ineludible cuando en el territorio se dan determinadas condiciones objetivas como por ejemplo, entre otras, la presencia de un cierto número de parejas reproductoras, la presencia de un cierto número de especies (tres o más) reproduciéndose –aunque individualmente sea en números bajos–, o suceda que se trate de áreas importantes para especies migratorias. Se trata por lo tanto de criterios técnicos y científicos, de carácter objetivo, establecidos por el comité de la directiva, los que determinan la obligación o no de proceder a la clasificación de una zona como *zapa* y a los que los Estados miembros no pueden sustraerse.

En términos de protección territorial los resultados de la directiva son impresionantes, pues han conducido, a fecha de diciembre de 2008, a la protección en beneficio de las aves de más de 50 millones de hectáreas en la Unión Europea; esto es más del 10% de su superficie total, si bien con una distribución desigual por Estados miembros. La razón de esta desigualdad está en que la protección debe aplicarse allá donde concurren las circunstancias objetivas de presencia de las aves, causa a su vez de que haya países que no tengan más del 5 o el 6% del territorio clasificado como *zapa* mientras que otros tienen alrededor del 20% (España, 19,2%, el 4.º de la UE) o todavía más como Bulgaria (20,4%), Eslovenia (23%) o Eslovaquia (25,1%). En la tabla que sigue se puede ver esta distribución a escala comunitaria.

<sup>21</sup> Datos hasta 2006, fuente: Krämer, L. (2007). *EC Environmental Law*. Sweet & Maxwell. London. Datos 2008, fuente: Natura Barómetro. Comisión Europea.

*Áreas designadas como zepa (zonas protección aves) en la Unión Europea a diciembre de 2008*

País	Núm. de sitios	Total área (km)	Área Terrestre (%)	Núm de sitios marinos	Áreas Marinas (km2)
BÉLGICA	234	3,282	9,7	4	315
BULGARIA	114	23,217	20,4	14	539
REP. CHECA	38	9,653	12,2	–	–
DINAMARCA	113	14,709	5,9	59	12,73
ALEMANIA	734	59,556	12,2	15	16,61
ESTONIA	67	12,592	13,1	26	6,654
IRLANDA	131	2,815	2,9	66	810
GRECIA	163	16,755	12,3	16	567
ESPAÑA	567	97,318	19,2	23	634
FRANCIA	371	46,194	7,8	62	3,260
ITALIA	594	43,827	13,6	42	2,719
CHIPRE **	7	788	13,4	1	21
LETONIA	98	6,766	9,7	4	520
LITUANIA	77	5,435	8,1	1	171
LUXEMBURGO	12	139	5,4	–	–
HUNGRÍA	55	13,519	14,5	–	–
MALTA***	12	14	4,5	0	0
PAISES BAJOS	77	10,125	12,6	6	4,895
AUSTRIA	96	9,867	11,8	–	–
POLONIA	124	50,407	14,1	4	6,463
PORTUGAL	50	9,956	10,1	10	622
RUMANIA	108	0	0	1	0
ESLOVENIA	27	4,656	23,0	1	3
ESLOVAQUIA	38	12,236	25,1	–	–
FINLANDIA	468	30,838	7,5	66	5,567
SUECIA	531	29,857	6,2	108	4,018
REINO UNIDO	268	16,253	6,3	4	901
EU	5,174	530,774	10,8	533	66,913

Fuente: Natura Barómetro. Comisión Europea.



### 3. Efectos de la directiva aves

Dado que el objetivo de la directiva es proteger las poblaciones de aves, es lógico preguntarse por el efecto que ha tenido esta norma después de más de 25 años de aplicación y aún a pesar de la lentitud de su puesta en marcha y de la tendencia generalizada de la biodiversidad a la baja.

En un estudio publicado hace unos años en la revista *Science*<sup>22</sup>, los autores han evaluado el impacto de la directiva a través de los datos de todas las especies y procedentes de todos los países cubiertos por la norma. Los datos están centrados esencialmente, pero no exclusivamente, en la evolución de las poblaciones durante el período 1990-2000 y con respecto a la situación previa a la directiva. Los resultados más destacados fueron los siguientes:

- la clara tendencia a la recuperación de las poblaciones de las especies listadas en el anexo I frente a las poblaciones de especies que no están en el anexo I dentro de los Estados miembros de la UE-15 (a los que se aplicaba la norma en dicho período),
- la mejora de estas poblaciones es significativamente mayor en los Estados miembros de la UE-15 que en el resto de Europa,
- la tendencia de las poblaciones de aves no incluidas en el anexo I también es más positiva dentro de la UE-15 que en el resto del territorio,
- las mejoras más patentes se han dado en las especies que han estado más tiempo listadas en el anexo I,
- los efectos han sido superiores en los Estados miembros en los que se mejor se han aplicado las medidas de la directiva.

El análisis viene a demostrar los beneficios que la política comunitaria en materia de protección de las aves ha aportado a su conservación y recuperación en un área tan amplia como la Unión Europea.

### IV. LA DIRECTIVA DE HÁBITATS<sup>23</sup>

La directiva de aves estableció un precedente muy importante en materia de protección de la biodiversidad, aunque solo la cubría de modo parcial. A mediados de los

<sup>22</sup> Donald, P. F., Sanderson, F. J., Burfield, I. J., Bierman, S. M., Gregory, R.D. & Waliczky, Z. 2007. International Conservation Policy Delivers Benefits for Birds in Europe in *Science*, Vol. 317. no. 5839, pp. 810-813.

<sup>23</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. DO L 206 de 22 de julio de 1992.

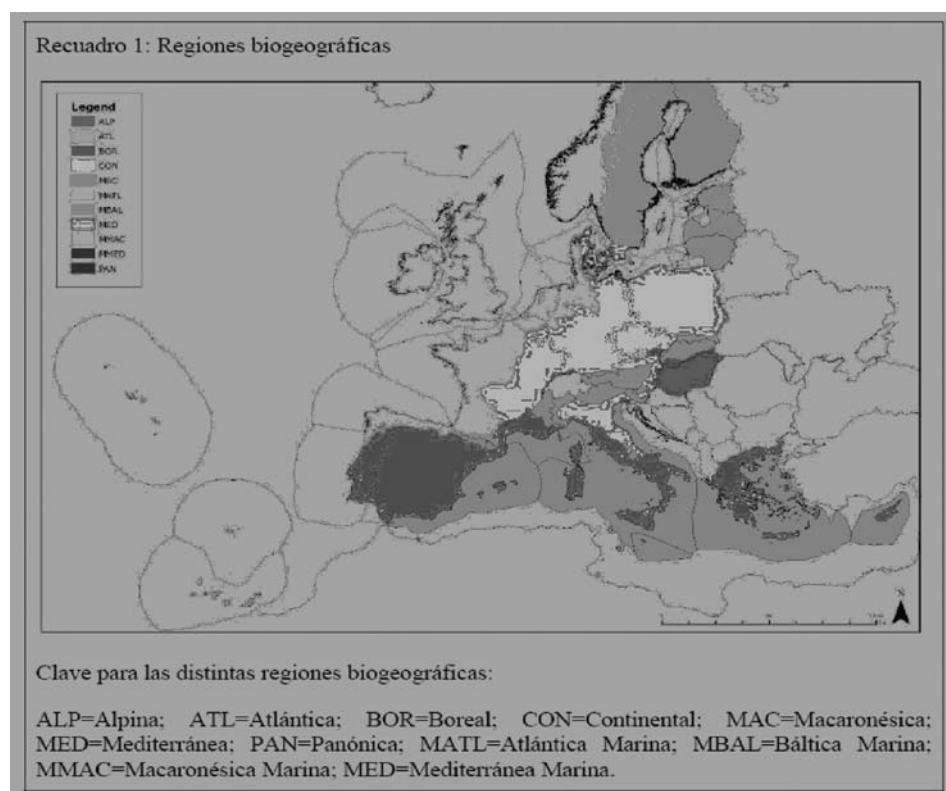
años 80 del pasado siglo, diversas ONG comenzaron a plantear las ventajas que podría traer una directiva de este tipo para otras especies de animales y de plantas y se mostraba como ejemplo los beneficios que las *zepa* podían representar para otras especies y ecosistemas. En este sentido el Acta Única Europea (1987) fue determinante, pues ya incluso un poco antes de su adopción formal, la Comisión veía claras sus competencias en la materia al incorporar una base jurídica en medio ambiente para poner en marcha las medidas necesarias. De hecho, ya en el Cuarto programa de Acción comunitario en materia de medio ambiente (1987) incluyó una propuesta de directiva en este terreno. En el año 1988 la Comisión presentó ya su propuesta legislativa.

En la negociación tuvo un efecto importante el dictamen del Parlamento Europeo que, apoyado por muchas ONG, reforzó diversos aspectos de la propuesta de la Comisión, como por ejemplo la definición de *estado de conservación favorable* de los hábitats y de las especies. En las negociaciones en el Consejo pesó también la experiencia de la aplicación de la directiva aves, como por ejemplo con la famosa sentencia del caso *Leybucht* ya mencionada más arriba, lo que dio pie a que algunos Estados miembros intentasen de paso debilitar la directiva aves, lo que finalmente no tuvo lugar. Después de los importantes acuerdos logrados en diciembre de 1991 bajo la Presidencia de Países Bajos, se cerró por fin el acuerdo en el año 1992 bajo Presidencia de Portugal.

Al igual que la directiva aves, esta directiva hábitats plantea un doble enfoque de protección: a través de los hábitats y a través de las especies. Por otra parte, al contrario que la primera, el enfoque de *hábitats* es de protección mediante listas positivas de especies o de hábitats, con lo que la protección alcanza sólo a los elementos que aparecen listados en los anexos. En este sentido se puede decir que tiene un enfoque menos ambicioso que la directiva de aves, en la cual se protege todo salvo lo que está en los anexos.

Desde otro punto de vista, sin embargo, la aproximación a la protección tiene un enfoque muy científico, pues lo que la directiva pretende es proteger para la posteridad una muestra representativa de los hábitats existentes en la Comunidad. Parte para ello un análisis científico de cuáles son los hábitats actuales y donde están presentes, y de ahí deriva la obligación de protección, independientemente de las divisiones administrativas de y las fronteras entre Estados miembros. Este criterio científico obedece por un lado a la lógica de que dónde existe un hábitat apropiado, al mismo tiempo aparece la obligación de protegerlo, y por otro limita la discrecionalidad de un Estado miembro en cuanto a su selección. Es cierto que los Estados miembros mantienen una cierta capacidad de elección sobre los espacios concretos a proteger, pero no pueden decidir que dejan tal o cual tipo de hábitat sin protección. En esta sólida base científica es donde radica por un lado la fortaleza ambiental de la directiva y por otra parte su flanco débil, ya que su aplicación concreta genera con frecuencia conflictos importantes en cuanto al uso del territorio. A este respecto cabe señalar que no hay probablemente en el mundo otra norma que aplique con similar calado y profundidad un enfoque sistemático y científico a la protección de la naturaleza, y mucho menos sobre un territorio tan amplio como el de la Unión Europea.

Este enfoque se manifiesta de modo particularmente claro al identificar los hábitats, pues la propia directiva supera el enfoque por Estado miembro y adopta un enfoque por *regiones biogeográficas*, que en general se extienden sobre varios Estados miembros y de las que hay 11 en la Unión Europea. La obligación que se establece es entonces proteger un número suficiente de los hábitats determinados para cada región biogeográfica.



El objetivo general de la directiva es lograr el mantenimiento o el restablecimiento de un *estado de conservación favorable* de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la flora y de la fauna *de interés comunitario*. En términos generales los hábitats naturales (que incluyen también a los seminaturales) y las especies cubiertos por la directiva se consideran de interés comunitario cuando están amenazados de desaparición, tienen un área de distribución natural reducida, o requieren especial atención. Además se considera que tienen carácter *prioritario*, lo que deriva en obligaciones de protección más estrictas, aquellos que están en peligro y sobre cuya conservación la Comunidad tiene al mismo tiempo una especial responsabilidad a causa de que la proporción de su área de distribución o de su población que está dentro de la Unión Europea es particularmente significativa en relación a su distribución global.

## 1. La protección de los hábitats

El buque insignia de esta norma es el establecimiento de una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, que es la que se conoce con el nombre de *Red Natura 2000*. Esta Red está compuesta por los lugares que albergan tipos de hábitats naturales de los señalados en el anexo I y de hábitats de especies de las que figuran en el anexo II. En conjunto, la directiva incluye 231 hábitats (72 prioritarios) en el anexo I y 911 especies (255 prioritarias) en el anexo II, cuyos hábitats también hay que proteger.

Además se incorporan también automáticamente a la Red todas las *zepa* designadas bajo la directiva de aves. La obligación de los Estados miembros es de contribuir a esta Red europea en función de la representación que tengan en su territorio los hábitats naturales y los hábitats de especies. La consecuencia lógica de esto es que los Estados miembros más ricos en biodiversidad tendrán, lógicamente, una mayor representación de hábitats naturales y de especies, y, en consecuencia, mayores obligaciones de protección del territorio que los demás. Para evitar la carga financiera y el desequilibrio a que ello podría dar lugar, la propia directiva establece una dispensa parcial de obligaciones en materia de gestión de las zonas de protegidas cuando los medios financieros comunitarios necesarios para ello no están disponibles.

Para todas estas zonas la directiva establece un doble régimen de protección: preventivo y activo. El régimen de protección preventivo tiene por finalidad evitar el deterioro de los hábitats así como las alteraciones que repercutan negativamente en las especies que hayan motivado la designación de las zonas de protección. Para ello exige que los planes o proyectos que se vayan a llevar a cabo en dichas zonas se sometan a una particular evaluación ambiental y, cuando esta identifica efectos negativos, determina que las acciones no pueden llevarse a cabo más que si no hay otra alternativa para su realización y, en este caso, acompañadas de una serie de medidas compensatorias que, en ciertos casos (especies o hábitats prioritarios), deben ser pactadas con la Comisión Europea. Además quedan excluidas de esta posible autorización las actuaciones de interés privado, pues este tipo de excepciones solo puede aplicarse razones imperiosas de interés público de primer orden.

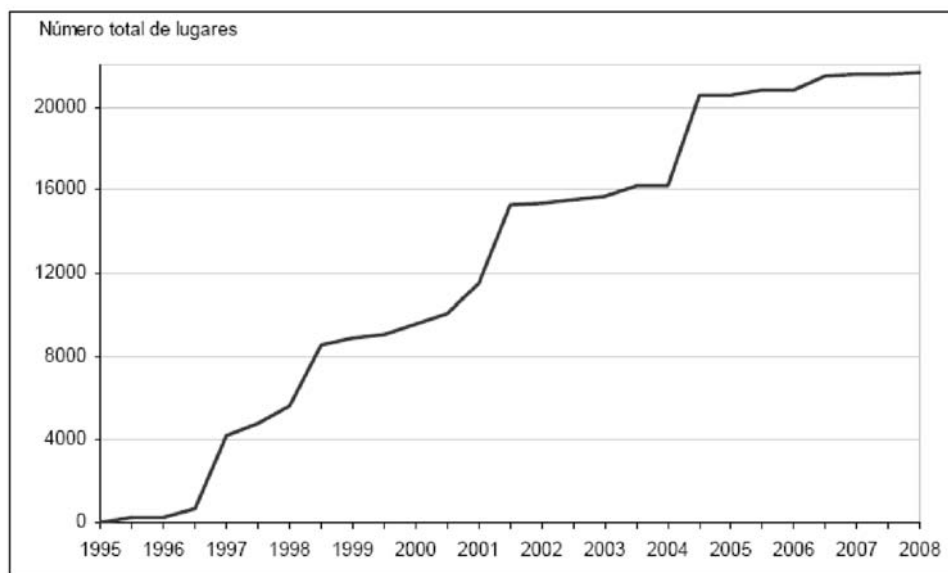
En cuanto al régimen de protección activo, la obligación principal de la directiva es que los Estados miembros determinen las medidas de conservación necesarias para lograr el estado de conservación favorable de todos los hábitats, si bien para ello gozan de una amplia subsidiariedad puesto que las medidas pueden incluirse en otros planes de gestión y pueden ser de tipo reglamentario, administrativo o contractual, siempre que respondan a las exigencias ecológicas de cada hábitat.

## 2. Resultados en la puesta en marcha de la Red Natura 2000

Con enorme retraso en relación con los calendarios previstos en la propia directiva, y por lo tanto todavía sin apenas empezar a aplicarse las medidas de protección

activa, ya solo los resultados de la constitución de la Red Natura 2000 son en este momento impresionantes. A día de hoy, y en una Unión Europea de 27 Estados miembros que poco a poco van aportando sus territorios a la Red, la directiva de hábitats ha dado lugar ya al establecimiento de cerca de 22.000 espacios protegidos en la Comunidad, con cerca de 700.000 km<sup>2</sup> y que ocupan el 13,3% de la superficie terrestre comunitaria. En el gráfico que sigue puede verse la evolución de la declaración de las áreas Natura 2000.

*Evolución de la declaración de áreas para Natura 2000 (LIC)*



Fuente: Comisión Europea.

El reparto del esfuerzo por Estados miembros puede verse en la tabla de la página siguiente.

Por otra parte, si consideramos la Red Natura 2000 en su conjunto, esto es, áreas bajo la directiva hábitats y las *zapa* bajo la directiva aves, y descartando las superficies que se solapan entre unas y otras, se tiene una protección para toda la UE de cerca de 25.000 lugares que se extienden por más del 17% del territorio de toda la Comunidad, lo que le convierte sin lugar a dudas en la primera Red ecológica del mundo, sin par en ninguna otra región. En el cuadro que sigue<sup>24</sup> puede verse el conjunto de estos valores.

<sup>24</sup> Fuente: Comisión Europea. [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db\\_gis/pdf/area\\_calc.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db_gis/pdf/area_calc.pdf)

*Declaración de lugares de interés comunitario (LIC) para la Red Natura 2000  
a diciembre de 2008*

País	Núm. de sitios	Total área (km)	Área Terrestre (%)	Núm de sitios marinos	Áreas Marinas (km2)
BÉLGICA	280	3,269	10,1	2	198
BULGARIA	228	33,430	29,6	14	592
REP. CHECA	858	7,251	9,2	–	–
DINAMARCA	254	11,136	7,4	118	7,959
ALEMANIA	4,622	54,343	9,9	53	19,314
ESTONIA	498	11,429	16,8	36	3,854
IRLANDA	423	13,553	10,7	96	6,010
GRECIA	239	27,641	16,4	102	5,998
ESPAÑA	1,434	123,716	23,4	94	5,548
FRANCIA	1,334	52,714	8,5	94	5,688
ITALIA	2,286	45,211	14,2	160	2,243
CHIPRE **	36	711	11,5	5	50
LETONIA	331	7,663	11,0	6	562
LITUANIA	267	6,644	9,9	2	171
LUXEMBURGO	48	399	15,4	–	–
HUNGRÍA	467	13,929	15,0	–	–
MALATA***	27	48	12,6	1	8
PAISES BAJOS	142	7,552	8,4	10	4,067
AUSTRIA	168	8,978	10,7	–	–
POLONIA	364	28,904	8,1	6	3,594
PORTUGAL	94	16,503	17,4	23	490
RUMANIA	273	32,833	13,2	6	1,353
ESLOVENIA	259	6,360	31,4	3	0,2
ESLOVAQUIA	382	5,739	11,8	–	–
FINLANDIA	1,715	48,552	12,7	98	5,460
SUECIA	3,981	64,449	13,7	334	7,506
REINO UNIDO	623	29,066	6,8	49	12,409
EU	21,633	661,503	13,3	1,312	92,893

RESPUESTAS A LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD

Fuente: Natura Barómetro. Comisión Europea.

NATURA 2000 (GIS CALCULATED VALUES)

Data of December 2008 provided by MS

	Terrestrial					Marine			All		
	National Terrestrial area (km <sup>2</sup> )	Natura 2000 terrestrial area (km <sup>2</sup> )	Natura 2000 / national terrestrial area (%)	Overlap between SPAs and SCIs (km <sup>2</sup> )	Overlap between SPAs and SCIs (in %)	Natura 2000 Marine area (km <sup>2</sup> )	Overlap between SPAs and SCIs (km <sup>2</sup> )	Overlap between SPAs and SCIs (%)	Number of sites	Total Natura 2000 area (km <sup>2</sup> )	
AT	83.859	11.533	13,8	1.979	17,2	-	-	-	218	11.533	AT
BE	30.528	3.883	12,7	1.572	40,5	337	1	0,4	457	4.220	BE
BG	110.910	37.656	34,0	15.182	40,3	973	169	17,4	332	38.629	BG
CY <sup>1</sup>	5.738	1.005	17,5	245	24,4	51	0	0,0	38	1.056	CY <sup>1</sup>
CZ	78.866	10.453	13,3	3.719	35,6	-	-	-	897	10.453	CZ
DE	387.031	48.479	13,8	13.043	28,8	23.224	13.378	57,8	5.097	71.867	DE
DK	43.093	3.857	8,9	2.071	53,7	12.819	6.582	51,4	344	16.676	DK
EE	45.226	7.988	17,7	2.053	25,7	6.574	297	4,5	524	14.562	EE
ES	504.782	134.644	26,7	30.071	22,3	7.912	207	2,6	1.729	142.558	ES
FI <sup>2</sup>	338.145	48.637	14,4	439	0,9	6.889	767	11,1	1.859	55.526	FI <sup>2</sup>
FR	549.192	68.420	12,5	20.486	29,9	14.945	6.214	41,6	1.739	83.366	FR
GR	131.940	27.621	20,9	6.839	24,8	6.382	731	11,5	371	34.002	GR
HU	93.030	19.584	21,0	6.183	31,6	-	-	-	509	19.584	HU
IE	70.280	7.800	11,1	1.081	13,9	6.481	600	9,3	533	14.281	IE
IT	301.333	57.368	19,0	13.563	23,8	4.469	229	5,1	2.561	61.837	IT
LT	65.301	9.085	13,9	1.467	16,2	895	4	0,5	340	9.980	LT
LU	2.597	462	17,8	76	16,5	-	-	-	60	462	LU
LV	64.589	7.116	11,0	0	0,0	559	0	0,0	336	7.675	LV
MT	316	41	13,0	6	14,1	9	0	0,0	32	50	MT
NL <sup>3</sup>	41.526	5.785	13,9	2.108	36,4	5.435	4.129	76,0	212	11.219	NL
PL	312.685	51.629	16,5	13.286	25,7	7.239	3.487	48,2	480	58.868	PL
PT	91.990	18.717	20,3	3.240	17,3	1.465	435	29,7	138	20.182	PT
RO	238.391	48.850	20,5	11.007	22,5	1.574	1.246	79,2	381	50.424	RO
SE	414.864	60.151	14,5	443	0,7	5.035	0	0,0	4.071	65.186	SE
SI	20.273	7.201	35,5	3.813	52,9	2	0	0,0	4,1	7.204	SI
SK	48.845	14.128	28,9	3.835	27,1	-	-	-	226	14.128	SK
UK	244.820	17.364	7,1	7.143	41,1	16.712	3.108	18,6	864	34.076	UK
EU27	4.290.148	729.429	17,0%	164.930	22,6%	129.982	41.590	32,0%	24.831	859.411	EU27

Notes:

<sup>1</sup> For Cyprus, the figures cover concern only the areas of the Republic of Cyprus in which the Government of the Republic of Cyprus exercises effective control.<sup>2</sup> For Finland, in some sites all land or water areas do not belong to the network because of the exceptional digitization method. The actual total area in Finland according to the Natura 2000 database is 50.358 km<sup>2</sup>.<sup>3</sup> In the Netherlands, a number of SCIs and SPA's have been regrouped, without losing their identity as SPA's or SCIs. As a result the total number of Natura 2000 sites in the Netherlands is now 162.

### 3. La protección de las especies

Además de la protección de los hábitats señalada en el apartado anterior, la directiva cubre también de modo particular un conjunto de especies animales y vegetales que recoge en su anexo IV y que en total son 1.026 especies (413 animales y 613 plantas). La obligación general de los Estados miembros es establecer un régimen de protección riguroso en sus áreas de distribución natural y, además, prohibir la recogida, captura, los daños, la muertes de las especies así como su posesión, transporte y su comercio.

Para otras 223 especies adicionales se permite a los EEMM que establezcan medidas de gestión relativas a su explotación, con el fin de contribuir a su protección y para garantizar la compatibilidad de su recogida y sacrificio con el mantenimiento de sus poblaciones en un estado de conservación favorable. También establece finalmente la prohibición de utilizar métodos de captura o sacrificio no selectivos o apoyándose en ciertos modos de transporte.

Al igual que en el caso de la directiva de aves también se establece un régimen de excepciones restringido para cubrir ciertos casos particulares.



#### 4. Efectos de la directiva en el estado de conservación de hábitats y especies

La propia directiva establece un mecanismo de información obligatoria de los Estados miembros a la Comisión, que se envía de forma periódica, para poder seguir su implementación sobre bases científicas y poder conocer el progreso hacia el logro de los objetivos de conservación marcados. A partir de la información recibida la Comisión elabora un informe de conjunto de toda la Unión Europea, el último de los cuales ha sido publicado en julio de 2009<sup>25</sup>. Por su interés, reproducimos a continuación algunos párrafos de su contenido que son particularmente ilustrativos de la situación actual de la biodiversidad en la Unión Europea y de la puesta en marcha de la directiva.

*La primera evaluación sistemática del estado de conservación de los tipos de hábitats y especies más vulnerables de Europa, protegidos en virtud de la Directiva de Hábitats, se ha llevado a cabo en 25 Estados miembros y 11 regiones biogeográficas (siete terrestres y cuatro marinas), como parte del informe de los progresos que se realiza cada seis años. La magnitud de este ejercicio no tiene parangón en Europa y ha proporcionado una primera visión general y un punto de referencia para evaluar futuras tendencias. Los resultados, que abarcan el período 2001-2006, ponen de manifiesto que solo un pequeño porcentaje de hábitats y especies de interés comunitario se encuentra en un estado de conservación favorable.*

*Los informes presentados por los Estados miembros indican que los tipos de hábitats costeros, de prados y humedales son los que están sometidos a mayor presión. Los tipos de hábitats de prados están asociados principalmente a modelos de agricultura tradicionales, que están desapareciendo en toda la Unión Europea. Los hábitats de humedales siguen transformándose para destinarse a otros usos del suelo y sufren también los efectos del cambio climático. Los hábitats costeros están sometidos a una presión creciente del turismo y el desarrollo urbano...*

*Algunas de las especies protegidas en virtud de la Directiva, como el lobo, el lince, el castor y la nutria, muestran signos de recuperación en algunas zonas de la UE, pero estamos muy lejos de alcanzar poblaciones sanas y sostenibles de estas y de la mayoría de las demás especies.*

*Los resultados indican que las medidas de conservación establecidas en la Directiva, así como los fondos y otros instrumentos previstos en políticas sectoriales, pueden tener efectos positivos. Queda mucho trabajo por hacer para avanzar sobre la base de los progresos realizados hasta ahora.*

*En particular, debe completarse la red Natura 2000, pueden requerirse medidas de restauración de lugares concretos y será necesario gestionar de manera eficaz la red y algunos lugares, así como proporcionarles los recursos adecuados.*

<sup>25</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2009) 358 final. Informe de síntesis sobre el estado de conservación de los tipos de hábitats y especies de conformidad con el artículo 17 de la directiva de hábitats. Bruselas, 13.7.2009.

*Por último, los informes presentados durante la actual ronda de informes demuestran que son relativamente pocos los Estados miembros que invierten suficientes recursos en el seguimiento del estado de las especies y hábitats en sus territorios. Un programa de seguimiento adecuado requiere expertos y recursos considerables.*

*No obstante, si no se dispone de datos fiables, será imposible evaluar el impacto de las medidas de conservación.*

...

*El ejercicio de notificación previsto en el artículo 17 ha generado información pormenorizada sobre el estado de conservación de más de 200 tipos de hábitats y alrededor de 1 200 especie ... En el presente informe, la Comisión pretende extraer los principales resultados y conclusiones, pero es inevitable que en el proceso de agregación y consolidación de los datos gran parte de la información quede oculta.*

*Con arreglo a la Directiva, desde que un lugar se inscribe oficialmente en la lista de lugares de interés comunitario de la UE, un Estado miembros dispone de seis años para elaborar las medidas de conservación necesarias a fin de proteger el valor ecológico de la zona. Dados los retrasos registrados en el establecimiento de la red y el hecho de que, en muchos casos, las medidas de conservación todavía se encuentran en fase de elaboración, no se puede pretender ver, en este momento, una relación positiva clara entre la red Natura 2000 y el estado de conservación de los tipos de hábitats (anexo I) y de las especies (anexos II) regulados por la Directiva, lo que no significa que no existan ejemplos positivos.*

*El término **estado de conservación** se aplica a los hábitats y a las especies. Esa definición tiene en cuenta parámetros tales como la extensión de la zona en la que se encuentran el hábitat o la especie, la superficie del hábitat, su estructura y funciones (en caso de hábitats), el tamaño de la población, su estructura de edad, mortalidad y reproducción (en caso de especies).*

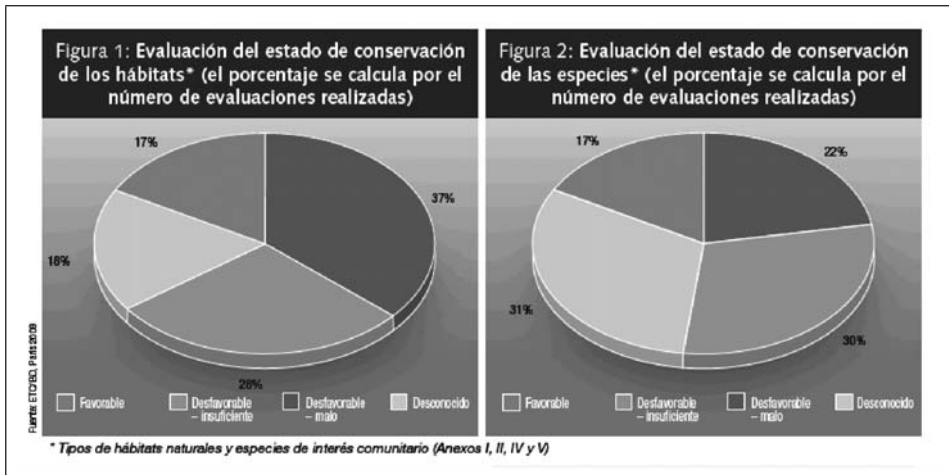
*Por región biogeográfica, alrededor del 65% de las 701 evaluaciones de hábitats del anexo I fue desfavorable. Solo el 17% de las evaluaciones de hábitats fue favorable.*

...

*En general, se realizaron 2 240 evaluaciones de especies distintas en toda la Unión Europea. Solo el 17% de esas evaluaciones fue favorable, el 52% fue desfavorable y en el 31% de los casos el estado de conservación se clasificó en la categoría de desconocido.*

*Para más información, véase:*

*[http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep\\_habitats/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/index_en.htm)*



En total, las autoridades nacionales enviaron en formato electrónico 2.756 informes diferentes sobre los tipos de hábitats y 6.064 sobre especies, acompañados de 16.000 mapas. Los datos cubrían 216 tipos de hábitats del Anexo I y 1.180 especies (incluidas las subespecies y los géneros) de los Anexos II, IV y V de la Directiva de Hábitats.

## V. EL DESAFÍO HACIA EL FUTURO

La revisión de la política comunitaria en materia de biodiversidad resumida en este artículo muestra dos hechos contrapuestos: es una política fuerte, con poderosos instrumentos legislativos y clara jurisprudencia, que aunque está dando buenos resultados se muestra todavía insuficiente y necesita ser reforzada, tanto en su implementación como mediante nuevos instrumentos. Así de difícil es el reto de proteger la biodiversidad, un desafío en el que al hombre le va su propia supervivencia.

Para diversos autores, las cuestiones relativas a la implementación son la cuestión clave. Recoge así Kramer<sup>26</sup> una opinión de Sadeleer<sup>27</sup> en la escribe que “la ausencia de voluntad política, la falta de recursos financieros, la predominancia de los intereses tradicionales sobre los ecológicos, los sistemas de responsabilidad penal anticuados, la incapacidad de las asociaciones ambientales en muchos Estados miembros para iniciar acciones judiciales y la ambigüedad de muchas disposiciones son algunos de los factores que dificultan la aplicación armonizada de muchas reglas comunitarias. No sorprende por ello que a pesar del número de leyes existentes sobre conservación de la naturaleza y de los muchos impactos positivos que

<sup>26</sup> Kramer, L. (2007). *EC Environmental Law*. Sweet & Maxwell. London.

<sup>27</sup> Sadeleer, N. de (2005) *EC law and biodiversity in Reflections on 30 years of EU environmental law*, Macrory, R., ed. Groningen.

han producido, el resultado sea todavía insuficiente para evitar el hundimiento del Arca de Noé”.

Nos queda sin embargo la pregunta: ¿sería de todos modos suficiente un funcionamiento perfecto de las directivas existentes para lograr una adecuada conservación de la biodiversidad en la Unión Europea?

Pues obviamente no, ya que estas dos directivas se centran especialmente en las especies y los hábitats protegidos, mientras que la mayor parte de la biodiversidad se encuentra fuera de las categorías y de los espacios de protección. Y muchas de las mayores amenazas que penden sobre la biodiversidad, como las invasiones de especies exóticas, por poner un ejemplo, no están solo ligadas a la política territorial. Por ello, aún siendo imprescindible la plena implementación de ambas normas, es evidente que no son suficientes dado que las acciones basadas exclusivamente en especies o en espacios-isla protegidos y rodeados de un desierto de biodiversidad no evitaría la catástrofe.

Resulta por lo tanto obvio que hace falta también nuevos instrumentos. El primer reto se presenta ahora, a la vuelta de la esquina, a lo largo del año 2010 cuando la Unión Europea primero, y a escala global después, se fijen los objetivos de protección de la biodiversidad *post-2010*, que deberán ser ambiciosos, concretos y medibles. A partir de ellos habrá que diseñar y adoptar en los años siguientes y con urgencia los instrumentos necesarios para alcanzarlos.

Queda por lo tanto una ingente tarea por hacer en la que la contribución de la Unión Europea puede y debería ser un factor clave. Esperemos que también en esta materia la aportación comunitaria muestre una vez más a los ciudadanos la utilidad y el valor añadido de la Unión frente a las políticas nacionales individualizadas que, con seguridad, serían insuficientes para la magnitud del desafío que la Humanidad tiene por delante.