

Red Natura 2000: la imparable pérdida de la biodiversidad: más de un millón de especies en peligro de extinción según el informe IPBES

EVA BLASCO HEDO

FERNANDO LÓPEZ PÉREZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA (NO) CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DE AICHI PARA 2020. EL INFORME IPBES 2019. 3. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL INFORME IPBES. LA 15ª CONFERENCIA DE LAS PARTES (COP15) DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA KUNMING 2020. 4. EL 40 ANIVERSARIO DE LA DIRECTIVA DE AVES. 5. ELECTROCUCIÓN DE AVES PROTEGIDAS EN TENDIDOS ELÉCTRICOS. 6. A VUELTAS CON LA CAZA DEL LOBO. 6.1. La caza legal de una especie protegida no conlleva una reducción de la caza furtiva. 6.2. Se condena a la Junta de Castilla y León a reparar el daño causado por autorizar la batida de 91 ejemplares de lobo. 7. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS EN EL ÁMBITO DE LA RED NATURA 2000. 8. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo presenta algunas de las cuestiones acontecidas en el año 2019 más relevantes para la Red Natura 2000. En concreto, se aborda el análisis del Informe emitido por la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas sobre el estado mundial de la biodiversidad, cuyas desfavorables conclusiones sobre la cuestión deben afrontarse de inmediato por la comunidad internacional, principalmente en la Conferencia que se celebrará en 2020 en Kunming. De igual modo, se examinan otras cuestiones circunscritas ya al ámbito de Natura 2000, como

la conmemoración del 40 aniversario de la Directiva de Aves, y otros problemas que han ido surgiendo en los últimos tiempos, como la electrocución de aves protegidas en tendidos eléctricos o la caza del lobo, que han sido abordados a través de la jurisprudencia.

ABSTRACT: This paper presents some of the most relevant issues for the Natura 2000 Network in 2019. Specifically, it addresses the analysis of the Report issued by the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on the global state of biodiversity, whose unfavourable conclusions on the issue must be immediately addressed by the international community, mainly at the Conference to be held in 2020 in Kunming. Similarly, other issues already limited to the scope of Natura 2000, such as the commemoration of the 40th anniversary of the Birds Directive, and other problems that have arisen in recent times, such as the electrocution of protected birds on power lines or the hunting of wolves, which have been addressed through case law, are also being examined.

PALABRAS CLAVE: Espacios naturales protegidos. Lugares de importancia comunitaria. Planes de gestión. Red Natura 2000. Zonas de especial conservación. Zonas de especial protección para las aves. Lobo.

KEYWORDS: Protected sites. Sites of Community Importance (SCIs). Natura 2000 Network. Management plans. Special Areas of Conservation (SACs). Special Protection Areas (SPAs). Wolf.

1. INTRODUCCIÓN

Hace una década se fijó el 2020, tanto por la Conferencias de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica como por la Unión Europea, como el horizonte temporal al que había que llegar habiendo alcanzado una serie de objetivos (fundamentalmente las conocidas como Metas de Aichi), que tenían por finalidad atajar la acelerada pérdida de biodiversidad que año tras año ha ido sufriendo nuestro planeta. Es pues momento de hacer balance de lo acontecido en este periodo, no sólo a la hora de examinar hasta qué punto y con qué intensidad los objetivos planteados se han conseguido, sino también para preparar ya la siguiente década. De este modo, afrontamos en los epígrafes 2 y 3 esta labor de evaluación, fundamentalmente utilizando el Informe de la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) emitido en 2019, así como mediante el análisis de la posición de las principales instituciones comunitarias a la hora de preparar la decimoquinta Conferencia de las Partes del Convenio que se celebrará a finales de 2020 en la ciudad china de Kunming.

Además, en el año 2019 se ha conmemorado el 40^a aniversario de la aprobación de la Directiva de Aves, primera norma comunitaria que preveía la protección de aves y que constituyó el germen de lo que posteriormente se convertiría en la Red Natura 2000. El epígrafe 4 de este trabajo se destina a dejar constancia de este aniversario junto con los principales logros conseguidos. Por último, al margen de otras cuestiones relevantes sobre Natura 2000, se examinan en los últimos epígrafes del trabajo dos cuestiones más concretas, pero con incidencia en la protección de la biodiversidad: por un lado, el de la electrocución de aves protegidas en tendidos eléctricos. Un fenómeno al que las administraciones públicas no han puesto remedio pese a contar con el marco normativo adecuado. En segundo lugar, el problema del lobo, especie protegida que, no obstante, salta a los medios públicos en los últimos tiempos debido a los daños que sobre el ganado pueden causar. En este sentido, se analizan dos sentencias, una del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y otra del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que se enfrentan a supuestos de caza autorizada de esta especie.

2. LA (NO) CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DE AICHI PARA 2020. EL INFORME IPBES 2019

Es bien conocido que la implantación de la Red Natura 2000 en la Unión Europea, como el mayor instrumento de conservación de la biodiversidad, se enmarca en un movimiento de carácter mundial, plasmado formalmente en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de 1992 que se firmó en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en ese mismo año, constituyéndose como uno de los *tres Convenios de Río*, junto con el Convenio Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (1992) y el Convenio de Naciones Unidas para combatir la Desertificación (1994). Es precisamente este Convenio sobre la Diversidad Biológica el que se identificaría como la etapa final del movimiento conservacionista mundial iniciado con la creación del Parque Nacional de Yellowstone en 1872 -LÓPEZ RAMÓN (2019: pp. 33 y 36)-.

A lo largo de nuestras aportaciones al OPAM, no han sido pocas las ocasiones en las que hemos hecho mención a las dudas que se generan a la hora de evaluar el éxito de la Red, tanto a nivel nacional como europeo. Y lo cierto es que, a día de hoy, no podemos desprendernos de un cierto regusto de pesimismo, que se ve ratificado por estudios cuyas conclusiones preocupantes nos ponen en alerta ante uno de los grandes retos actuales, detener la pérdida de biodiversidad que a nivel global está sufriendo nuestro planeta. No puede decirse que todo sea negativo, de éxito puede considerarse la implantación formal de la Red Natura 2000 en la Unión Europea y en España, a través de la declaración de espacios integrantes de la Red (ZEC y ZEPA), que prácticamente

está culminada. Pero se generan más controversias a la hora de juzgar su gestión material, a través de la adopción de los “adecuados planes de gestión” que ordena el artículo 6.1 de la Directiva de Hábitats a fin de establecer las «medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable» -artículo 46.1.a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad-.

Desde esta perspectiva, se juzga el año 2020 como el idóneo para, de la forma más global y efectiva posible, realizar una reflexión general sobre los avances en materia de protección de la biodiversidad. Y ello así, por cuanto es la fecha de finalización que se fijó en el Plan Estratégico para la Biodiversidad para el periodo 2011-2020, que se aprobó en la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes (órgano rector del CDB, que se reúne cada dos años) celebrada en Nagoya en 2010 -COP10-. Es precisamente en este instrumento en el que se recogían las conocidas como 20 Metas de Aichi, a las que a continuación haremos referencia.

Además, este análisis del estado actual de la cuestión, debe servir también para poner los cimientos con los cuales afrontar los nuevos retos de la década próxima, pues es precisamente a finales de este año 2020, cuando se reunirá la Conferencia de las Partes en Kunming (China) -COP15-, con la finalidad de fijar las nuevas acciones a realizar a nivel internacional, tal y como se examina en el epígrafe siguiente.

Por tanto, en este primer examen de lo acaecido en los últimos años, debemos comenzar con lo aprobado en la Conferencia de Nagoya de 2010 (COP10)¹. El contexto de esta COP10 es similar al actual, pues en el propio acto inaugural ya se reconoció que no se habían alcanzado las metas fijadas para el 2010 concernientes a frenar la pérdida de diversidad biológica². En cualquier caso, en el seno de la Conferencia se aprobó el antedicho Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 “Vivir en armonía con la naturaleza”, que incluía las 20 Metas de Aichi, fijadas con el objetivo de «salvar a la diversidad biológica y de mejorar los beneficios que de ella obtienen las personas». Las mismas se agrupaban en 5 Objetivos estratégicos a alcanzar en ese horizonte temporal:

¹ El Informe final de esta décima reunión de la Conferencia de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP10), que se celebró en Nagoya (Japón) entre el 18 y el 19 de octubre de 2010, puede consultarse en el [siguiente enlace](#).

² Téngase en cuenta que se había publicado el Informe “Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad“, de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y que comenzaba el Resumen Ejecutivo señalando que «no se ha alcanzado la meta acordada en 2002 por los gobiernos del mundo, de “lograr para el año 2010 una reducción significativa del ritmo actual de pérdida de la biodiversidad, a nivel mundial, regional y nacional, como contribución a la reducción de la pobreza y en beneficio de todas las formas de vida en la tierra”».

- Mitigar las causas por las cuales se está perdiendo la biodiversidad desde los ámbitos social y político.
- Reducción de las presiones y promover la utilización sostenible de los recursos naturales.
- Mejorar la situación de la biodiversidad a través del cuidado los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.
- Optimizar los beneficios que la naturaleza brinda.
- Aumentar el conocimiento que las personas tienen sobre la biodiversidad.

Dado el contenido tratado en la Conferencia de Partes y el grado de conformidad de los acuerdos tomados, se tiene por aceptado que el desarrollo de esta COP10 fue un éxito -aunque en el fondo, como sucede en esta clase de acuerdos internacionales, bien podría afirmarse que tan solo se trató de un *acuerdo de mínimos* (GRAU LÓPEZ, 2013: p. 32)-. Al respecto, cualquier acuerdo, por mínimo que fuese, podría considerarse un éxito si se comparaba con lo acontecido poco antes en la Cumbre de Copenhague sobre clima que fue calificada en su día de rotundo fracaso.

En cualquier caso, en este contexto de optimismo, y conscientes de la trascendencia de la siguiente década, la Organización de las Naciones Unidas declaró el 22 de diciembre de 2010 al período de 2011 hasta 2020 como la *Década global de la Diversidad Biológica*.

El problema es que estas Metas de Aichi, tenían una configuración como visión o deseo, pero sin contar con una verdadera traducción real a un instrumento normativo obligatorio para los países. Así, se destacaba en el punto 1 del Plan Estratégico adoptado en 2010:

«La finalidad del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 es promover una aplicación eficaz del Convenio a través de un enfoque estratégico que comprenda una visión, una misión, objetivos estratégicos y metas compartidos (las "Metas de Aichi para la Diversidad Biológica") que impulsen a todas las Partes e interesados directos a llevar a cabo acciones de base amplia».

Sea como fuere, la Unión Europea sí que acogió estas Metas como objetivo propio en su, ya avanzada jurídicamente, Red Natura 2000, a través de la *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural* -Comunicación de la Comisión de 3 de junio de 2011, [COM (2011) 244 final]-, y en la cual se incluía la nada alentadora conclusión concerniente a que «la actual política de biodiversidad de la UE no estaba

alcanzando sus objetivos a pesar de haber cosechado éxitos notables en algunos ámbitos». Por ello adoptaba «una nueva visión a largo plazo y un objetivo principal para impulsar una renovación de los esfuerzos por conservar una biodiversidad europea cada vez más amenazada» -COMISIÓN EUROPEA (2011)-. Téngase en cuenta que habían transcurrido ya 18 años desde la adopción de la Directiva de Hábitats en 1992.

En consecuencia, a punto de finalizar la *Década global de la Diversidad Biológica*, corresponde evaluar el camino recorrido en estos diez años, comprobar el estado de la biodiversidad a nivel mundial y, sobre todo, en la esfera de la Unión Europea y nuestra Red Natura 2000. Pero ¿cómo valorar algo de tal entidad a nivel mundial o europeo?

A tal fin, resulta idóneo el trabajo efectuado por la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES). Esta plataforma, constituida en 2012 y con sede en Bonn, es un organismo intergubernamental independiente, constituido con el objeto de valorar el estado de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. A este respecto, efectúa, entre otros trabajos, evaluaciones sobre temas específicos relacionados con su objeto; identificación de herramientas y metodologías relevantes para las políticas, facilitando su uso y catalizando su desarrollo posterior, etc³.

Pues bien, dentro de la labor encomendada, IPBES ha publicado en mayo de 2019 un amplio y justificado Informe -IPBES (2019)- bajo el título *The global assesment report on biodiversity and ecosystem services*, con unas conclusiones ciertamente desalentadoras.

La elección de este Informe por la comunidad internacional para encender -si es que en algún momento se habían apagado- las alarmas y advertirnos de nuevo sobre la imparable pérdida de biodiversidad, vendría justificada en la precisión, amplia participación de expertos y la profundidad de su análisis, así como el haber recibido la conformidad de más de 130 Estados⁴.

³ IPBES es a menudo descrita como el “IPCC de la biodiversidad”. Proporciona a los responsables de la formulación de políticas evaluaciones científicas objetivas sobre el estado del conocimiento de la biodiversidad en el planeta, los ecosistemas y las contribuciones que realizan las personas, así como las herramientas y los métodos para proteger y utilizar de manera sostenible estos activos naturales vitales. Para obtener más información sobre IPBES y sus evaluaciones, [véase](#).

⁴ Según se describe en el propio Informe, ha sido elaborado por alrededor de 150 expertos de todo el mundo, con la asistencia y contribución de otros 350 autores, en el cual se analizaron más de 15.000 publicaciones científicas. Fue aprobado por los más de 130 gobiernos que constituyen los miembros de IPBES, en la séptima sesión de la Plenaria de IPBES (celebrada entre el 29 de abril y el 4 de mayo de 2019), organizada por Francia en la UNESCO en París.

Para dar cuenta de la notoriedad de este Informe de IPBES, téngase en cuenta que la propia COMISIÓN EUROPEA (2019a) le ha otorgado el carácter de "Informe histórico".

Esta visión pesimista que desprende el Informe IPBES de 2019 se confirma especialmente si nos ceñimos al análisis sobre la consecución de las 20 Metas de Aichi, al considerar que sólo 4 de estas metas han tenido un buen progreso, siendo que de las restantes, 7 han tenido un progreso moderado, 6 un pobre progreso y de 3 se carece de información -página 34 del Informe-. Escaso bagaje si tenemos en cuenta las esperanzas puestas por la comunidad internacional en la década 2011-2020: sólo un 20% de los objetivos propuestos podrían considerarse cumplidos.

De entre los objetivos de Aichi que sí se han conseguido, se encuentra el concerniente a que al menos el 17% de las zonas terrestres tenían que haberse protegido a través de su consideración como áreas protegidas. Se recuerda que en España, casi el 30% de nuestra superficie terrestre está integrada en Red Natura 2000. No es cuestión menor la consecución de este objetivo a nivel mundial, y desde luego puede considerarse un caso de éxito, pero claramente insuficiente. A modo de ejemplo, hay que considerar que algunas de las Metas de considerable importancia han contado con un resultado pobre. Este es el caso, por ejemplo, de la concerniente a reducir al menos a la mitad, el ritmo de pérdida de hábitats naturales y la reducción de forma significativa de la degradación y fragmentación.

Al margen, se incluyen afirmaciones en el Informe IPBES igualmente preocupantes, y que afectan a factores desencadenantes de la pérdida de biodiversidad como que, a nivel mundial, las áreas urbanas se han duplicado desde 1992 -p. 28- o que el 75% del espacio terrestre y el 66% del medio ambiente marino han sido alterados significativamente por las acciones humanas -p. 11-. Amén de incluir algo que, no por sabido, resulta menos preocupante, como es la conexión entre el aumento de temperaturas por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

En definitiva, el Informe IPBES -p. 12- nos advierte que alrededor de 1 millón de especies están en peligro de extinción, de las cuales, muchas de ellas se verían abocadas a este escenario en un escaso periodo de tiempo a menos que se tomen medidas para reducir la intensidad de los factores que causan la pérdida de biodiversidad.

Bien es cierto que este Informe IPBES de 2019 es un elemento idóneo, pero valorativo del estado de la biodiversidad a nivel mundial, por lo que resulta necesario acudir a documentos de análisis circunscritos a la esfera europea de forma más específica. Así, por manejar la misma fuente originadora, podemos

identificar un también reciente Informe IPBES de 2018 sobre evaluación de la diversidad biológica en Europa y los servicios de los ecosistemas de Europa y Asia Central.

A este respecto, IPBES (2018) destaca -p. 3- que la diversidad biológica de Europa y Asia Central «sufre un deterioro severo e incesante. Los ecosistemas naturales han perdido superficie, por ejemplo, los humedales se han reducido a la mitad desde 1970, y las praderas naturales y seminaturales, las turberas y los hábitats marinos litorales se han degradado. Los ecosistemas se han deteriorado considerablemente desde el punto de vista de la diversidad de las especies».

Así, sigue señalando que «de todas las especies que viven exclusivamente en Europa y Asia Central, el 28% está en peligro de extinción. De todos los grupos evaluados de especies que viven en la región, los que corren más peligro son los musgos y las plantas hepáticas (50%), los peces de agua dulce (37%), los caracoles de agua dulce (45%), las plantas vasculares (33%) y los anfibios (23%). Los paisajes terrestres y marinos se han vuelto más uniformes en cuanto a las especies que albergan, por lo que han perdido diversidad».

Bien es cierto, prosigue, que «en los últimos años, algunas tendencias negativas en materia de diversidad biológica se han invertido gracias a las políticas y medidas de sostenibilidad y conservación adoptadas a nivel nacional e internacional. En zonas como el Mar del Norte, algunas poblaciones de peces han aumentado merced a una gestión más sostenible de la pesca y la reducción de la eutrofización. Algunos hábitats amenazados, como los bosques de Macaronesia, y ciertas especies en peligro, como el lince ibérico y el bisonte europeo, se han recuperado considerablemente como consecuencia de las campañas de conservación».

Para concluir que «en general, los progresos realizados en pro de la salud de los ecosistemas siguen siendo insuficientes. Algo se ha avanzado en la mejora de la situación de la diversidad biológica mediante la salvaguardia de los ecosistemas, las especies y la diversidad genética, pero la situación y las tendencias siguen siendo negativas en general. Si se intensificase la labor de conservación y se hiciese un uso más sostenible de la diversidad biológica, habría más probabilidades de alcanzar las metas nacionales e internacionales relativas a esa diversidad».

Ante este estado de cosas, es necesario analizar la posición de la Unión Europea en materia de biodiversidad, fundamentalmente a la hora de fijar los nuevos objetivos y compromisos en la materia ante la próxima década 2021-2030, cuestión esta que se examina a continuación.

3. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL INFORME IPBES. LA 15ª CONFERENCIA DE LAS PARTES (COP15) DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA KUNMING 2020

No puede decirse que las antedichas conclusiones de IPBES sorprendan a nadie en el seno de la Unión Europea. Valga como ejemplo la adopción en 2017 del denominado *Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía*, del que dimos cuenta en nuestra intervención en este Observatorio en 2018, y en el cual constataba la Comisión Europea que «la evaluación ha demostrado que aún no se han alcanzado los objetivos de las Directivas (Hábitats y Aves) y no es posible predecir cuándo se lograrán plenamente», advirtiendo que «tan solo alrededor de la mitad de las aves y un porcentaje menor de los demás hábitats y especies protegidos en la UE gozan actualmente de un buen estado de conservación».

De esta manera, coetáneamente al Informe IPBES (2019), la Comisión Europea y otras Instituciones comunitarias han emitido juicios igualmente desfavorables sobre la consecución de los objetivos fijados en 2010 para frenar la pérdida de biodiversidad de forma coincidente a lo declarado por esta Plataforma Intergubernamental.

En este sentido, la COMISIÓN EUROPEA (2019a: p. 3) indica en relación a los objetivos fijados en su Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020, que «parece inevitable que la UE no consiga sus ambiciones» -también puede verse análoga conclusión en COMISIÓN EUROPEA (2019b: p. 3)-.

De forma semejante se pronuncia la AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2019: p. 8), al señalar que «está claro que el capital natural todavía no se está protegiendo, conservando y potenciando de acuerdo con las ambiciones del 7.º PMA. Las pequeñas proporciones de especies (23 %) y hábitats (16 %) protegidos se encuentran en un estado de conservación favorable y Europa no está en vías de cumplir su objetivo global de detener la pérdida de biodiversidad para 2020. Europa ha logrado sus objetivos de designar las zonas terrestres y marinas protegidas y algunas especies se han recuperado, pero es probable que la mayoría de los otros objetivos no se cumplan». O el CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019) indicando que «a pesar de los esfuerzos cada vez mayores, el mundo, incluidos la UE y sus Estados miembros, no está en vías de alcanzar la mayoría de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, y que nuestra ambición y acciones actuales son insuficientes para alcanzar la Visión de la Diversidad Biológica para 2050».

En fin, negativas aseveraciones que no invitan al optimismo para afrontar los retos en materia de biodiversidad de la nueva década que llega.

A este respecto, es de destacar la próxima celebración en Kunming (China) de la 15ª Conferencia sobre Biodiversidad de la ONU (COP15), y cuya misión será precisamente la revisión de los resultados del periodo 2011-2020 (Metas de Aichi) y lo que, a la vista de lo concluido resulta más trascendental, las decisiones a adoptar de cara al siguiente Marco global de biodiversidad posterior (2021-2030), y que va a contar con al menos dos reuniones preparatorias en la misma ciudad asiática y en Bogotá.

Sobre esta cuestión, resulta muy interesante la consulta del documento "Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020: documento para el debate" de la Secretaría ejecutiva de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Este documento, que recoge otras Decisiones de la Conferencia de las Partes del Convenio (como por ejemplo la 14/34, adoptada en la COP14 en Egipto)⁵, resalta el amplio apoyo recogido en consultas a la propuesta relativa a que el Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 cuente con un conjunto de metas para la diversidad biológica específicas, medibles, ambiciosas, realistas y con plazos basados en la ciencia y los conocimientos para el período de 2021 a 2030.

Pero a nuestro parecer, resulta más relevante la reflexión que efectúa sobre la voluntariedad o vinculación de los acuerdos adoptados en esta COP15 para los Estados. En este sentido, ya hemos referido más arriba que las Metas de Aichi se conceptuaban como una visión o una misión, y a la vista está que el sistema no ha funcionado. Sería deseable una conversión a compromisos de los Estados reales y medibles. Siendo realistas, y atendiendo a otras experiencias relativas a otros acuerdos internacionales en el ámbito medioambiental, no parece previsible que así vaya a ocurrir. No obstante, hay que destacar que la Unión Europea sí que baraja esta opción de aumentar la vinculación de los compromisos 2021-2030, tal y como veremos a continuación.

En lo relativo a la posición que vaya a adoptar la Unión Europea, alineada como está con los objetivos de este Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, se ha iniciado en los últimos meses un periodo de reflexión en el seno comunitario a fin de fijar los nuevos objetivos en materia de biodiversidad con evidentes repercusiones en Natura 2000, todo ello de cara a la celebración de esta COP15. Y esto puede decirse de las principales instituciones de la Unión Europea (Comisión Europea, Consejo de la Unión Europea y el Parlamento europeo).

⁵ [Véase este enlace.](#)

Ahondando en este periodo de reflexión, desde principios de 2019, la Comisión Europea inició una nueva evaluación a fondo de la Estrategia sobre Biodiversidad de la UE, organizando junto con el Comité Europeo de las Regiones una Conferencia para reunir a los responsables de la formulación de políticas de la Unión y las partes interesadas a fin de reflexionar sobre los logros y evaluar los fallos de la estrategia actual y recopilar opiniones para futuras actuaciones. De hecho, se espera que a finales de 2020 se publique el Informe final de la Comisión que sienta las bases del nuevo Marco de la Unión Europea sobre Biodiversidad post 2020, en la línea de lo que se adopte en la COP15 - COMISIÓN EUROPEA (2019a: pp. 3 y 4)-.

De igual modo, el Consejo de la Unión Europea, en su sesión 3741, celebrada el 19 de diciembre, emitió sus conclusiones sobre la preparación del Marco mundial para la diversidad biológica después de 2020, y en el que, entre otras muchas cuestiones, se muestra resuelto a «adquirir compromisos voluntarios individuales o para el conjunto de la UE en el 75º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2020 o en la COP15 del Convenio sobre la Diversidad Biológica para contribuir a un marco mundial para la diversidad biológica después de 2020 eficaz y exitoso abordando los factores de pérdida de biodiversidad identificados en el Informe de evaluación mundial de 2019, elaborado por la IPBES»; pidiendo a la Comisión Europea que «desarrolle sin demora una estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030 ambiciosa, realista y coherente como elemento central del Pacto Verde Europeo, que aborde los factores tanto directos como indirectos de la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, incluya los objetivos de conservación de hábitats y especies y aplique el principio de precaución y el enfoque basado en los ecosistemas» -CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019)-.

Y por último, destacar también la posición del Parlamento, el cual aprobó una resolución el 16 de enero de 2020 en la que fijaba su posición en la COP15, indicando la necesidad de que se fijen metas legalmente vinculantes para la Unión y sus Estados miembros.

Del mismo modo, en esta resolución se solicita que la Estrategia de biodiversidad para 2030 garantice que la UE liderará el camino a seguir a través de las siguientes medidas:

- a) Garantizar que las áreas naturales conformarán al menos un 30% del territorio de la UE.
- b) Restaurar ecosistemas degradados para 2030.
- c) Asignar un mínimo del 10% del presupuesto a largo plazo 2021-2027 a mejorar la biodiversidad.

En definitiva, habrá que seguir con atención el transcurso de este 2020, a fin de valorar la eficiencia y practicidad de la implantación de Red Natura 2000 y los pasos a seguir. Como venimos advirtiendo en años anteriores, el proceso de implantación de la Red está prácticamente culminado. A modo de ejemplo, justo cuando se han cumplido 40 años de la aprobación de la Directiva de Aves como se examina más adelante, se calcula que el 92% de todas las áreas de importancia para las aves identificadas por BIRDLIFE en la UE están clasificadas como ZEPA -COMISIÓN EUROPEA (2019c)-.

Pero hay que evaluar la gestión de la Red Natura 2000, verdadero calibrador de su éxito, esto es, valorar si resultan las medidas adoptadas idóneas para «el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario», tal y como indica el artículo 2 de la Directiva de Hábitats. Y esto, aun reconociendo el avance que ha supuesto Natura 2000, está por ver⁶.

En lo que respecta exclusivamente a España, volvemos a insistir en la necesidad de aprobar los planes de gestión, no como un mero trámite formal, sino con base en criterios de calidad técnica adecuados y con las asignaciones presupuestarias calculadas de forma realista y suficiente. Es preciso también incidir en que, dado que estamos ante una superficie de Red Natura 2000 que alcanza casi el 30% de nuestro territorio, y que evidentemente en un porcentaje elevado se trata de propiedades privadas, resulta también imprescindible articular efectivas fórmulas de colaboración público-privada. Y es que, siguiendo a MARQUÉS, HUILLCA y SEGURA (2019: p. 2010), «los agricultores que desarrollan su actividad en estos agrosistemas promoviendo la conservación de la agrobiodiversidad deben ser reconocidos como auténticos gestores del medio cuya labor resulta en beneficios que deben ser reconocidos, cuantificados y compensados»⁷.

⁶ Otro caso de éxito podría verse en el caso de los bosques, ya que la Unión Europea ha aumentado la cobertura boscosa en las últimas décadas. Cuestión de capital importancia en materia de biodiversidad, pues la deforestación es una de las principales causas de la merma de biodiversidad -COMISIÓN EUROPEA (2019d)-.

⁷ Esto es, la utilización de la denominada *Custodia del territorio*. Concepto este que poco a poco va ganando peso en la literatura científica, pero con pocas experiencias reales, al menos en nuestro país. Sobre las principales referencias científicas y estudios en la materia, se recomienda el reciente trabajo de CAPDEPÓN FRÍAS y DURÁ ALEMAÑ (2019).

4. EL 40 ANIVERSARIO DE LA DIRECTIVA DE AVES

La celebración del 40 aniversario de la Directiva de Aves durante el 2019 hace posible que se haga balance de una de las primeras normas medioambientales que se adoptaron a nivel europeo, de hecho, pocos años habían pasado desde la celebración de la primera Cumbre Mundial sobre el Medio Humano. Ya en aquel momento, la disminución alarmante de las especies de aves estaba en el punto de mira de Europa. No eran ajenos a esta situación el drenaje a gran escala de los humedales, la pérdida de otros hábitats importantes o el uso excesivo de pesticidas dañinos. La aprobación de esta Directiva supuso un nuevo enfoque en la conservación de la vida silvestre basado en la protección y gestión de hábitats y especies, sobre todo, de especies de aves amenazadas y vulnerables. Con esta norma se protege a más de 500 especies de aves silvestres en toda su área de distribución natural dentro de la UE, con independencia de las fronteras entre países.

Hoy en día, esta Directiva sigue siendo uno de los basamentos fundamentales de las políticas sobre biodiversidad de la UE y a través suyo se han protegido más de 5.611 lugares para aves silvestres cubriendo más de 749.045 Km² de tierra y mar. Estos lugares protegen los hábitats de 194 especies de aves enumeradas en el anexo I que están amenazadas, restringidas en su área de distribución o son particularmente vulnerables a cambios en sus hábitats. De hecho, muchas de las especies que anteriormente estaban amenazadas en Europa están ahora fuera de la lista de peligro. En la actualidad, podemos afirmar que la red de ZEPA está prácticamente completada en tierra.

Ahora bien, la conservación debe practicarse como una actividad de carácter continuado y solo de esa manera podrá baremarse el verdadero progreso real de las medidas que se adopten.

En definitiva, el balance de una andadura de 40 años es positivo y esperanzador. “Allí donde las acciones se llevan a cabo a una escala suficiente y con suficientes recursos, incluso en las peores circunstancias se pueden cambiar las cosas”⁸. No obstante, todavía queda mucho camino por recorrer si se quiere conseguir la plena consolidación de la Directiva. Tengamos presente que, en la última encuesta publicada en mayo de 2019 sobre las actitudes de las personas hacia la naturaleza y la biodiversidad en los 28 Estados miembros de la UE, una parte importante de europeos continúa sin ser consciente de la

⁸ Las referencias efectuadas en este epígrafe tienen su base en COMISIÓN EUROPEA (2019a).

pérdida de biodiversidad y la mayoría (un 70%), todavía no ha oído hablar de Red Natura 2000⁹.

5. ELECTROCUCIÓN DE AVES PROTEGIDAS EN TENDIDOS ELÉCTRICOS

Descendiendo un peldaño hasta llegar a España, vamos a examinar un problema que aparentemente pasa desapercibido, pero que ha resultado altamente preocupante para la Fiscalía General de Medio Ambiente y Urbanismo, y que no es otro que las consecuencias derivadas de la colisión y/o electrocución de aves en tendidos eléctricos, y que afecta tanto a zonas de especial protección como a aquellas otras que no lo son. Una problemática que no ha merecido el suficiente grado de atención a pesar de los alarmantes datos de mortandad de avifauna.

De acuerdo con las cifras que maneja el Ministerio para la Transición Ecológica, más de 33.000 aves rapaces protegidas son víctimas cada año de la electrocución en los tendidos eléctricos en España, con un especial impacto sobre rapaces como el águila imperial ibérica. Paralelamente, se tiene conocimiento de las soluciones técnicas que son eficaces para enmendar este problema, pero las compañías eléctricas se han limitado a subsanar parcialmente los tendidos, en la mayoría de los casos, cuanto existe un aviso de una electrocución por parte de la autoridad.

En las Conclusiones de la XI Reunión Anual de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo celebrada en Badajoz los días 18 y 19 de febrero de 2019 y, concretamente, en el apartado IV: “la problemática de la mortandad de avifauna protegida en redes de distribución de energía eléctrica de alta tensión”, se hace eco del asunto.

Teniendo en cuenta que es la principal causa de mortandad de la avifauna, a través de estas conclusiones se justifica incluso la vía penal como una de las posibles alternativas. Entre otros, se propone aplicar el tipo previsto en el artículo 326 bis del Código Penal, sobre daños sustanciales a animales o perjuicio grave al equilibrio de los sistemas naturales cuando devengan de la explotación de instalaciones en las que se realizan actividades peligrosas.

⁹ Puede así consultarse el Eurobarómetro número 781 (2018-2019), en el que se obtienen unos pobres resultados en el estado de conocimiento de los europeos sobre Natura 2000, a pesar de los ingentes esfuerzos de la Unión Europea por dar a conocer la Red. En lo que respecta a España, un 6% han oído hablar de Natura 2000 y saben lo que es (11% UE28); un 16% (19% EU28) han oído hablar de ella, pero no saben lo que es; y un 78% (70% EU28) no saben lo que es. Al menos, eso sí, en España, un 41% de los encuestados han oído hablar del término “biodiversidad” y declaran conocer su significado (lo que supone un incremento del 6% respecto del Eurobarómetro de 2015).

Este tipo doloso o por imprudencia afectaría tanto a las personas físicas como a las jurídicas, titulares o explotadoras de instalaciones de tendidos eléctricos, en su perspectiva de comisión por omisión del artículo 11 CP; en aquellos casos en que, incumpléndose la normativa de prescripciones electrotécnicas del Estado o de las Comunidades Autónomas que dispongan de ella, se dé lugar a un riesgo grave para el hábitat o a un resultado de destrucción de especies protegidas.

La premisa básica de la que se parte y así se deduce de diversas normas del sector ambiental y eléctrico, es que todo titular de una actividad peligrosa, como la eléctrica, debe tener sus instalaciones en correcto estado para evitar riesgos o daños para la fauna o el medio ambiente.

Hasta el momento, no se tiene constancia de que se hayan planteado directamente por particulares o asociaciones denuncias en vía penal contra los representantes de las compañías eléctricas ni que haya habido sentencias condenatorias; sin perjuicio de que se hayan incoado diligencias penales para la investigación de estos hechos; aunque suelen ser escasas. Y es que, a pesar de que se baraja esta posibilidad y está prevista en las propias Conclusiones de la Fiscalía, en la práctica presumimos que resultará muy complicado que prosperen. Todo dependerá del grado de implicación de los propios Fiscales de medioambiente y su sensibilización con esta problemática.

Efectuamos a continuación una breve alusión a un oficio de la propia Fiscalía General del Estado de Medio Ambiente y Urbanismo de fecha 29 de julio de 2019 en el que se informa de las decisiones adoptadas por la Red de Seguimiento de la mortandad de avifauna protegida por incidencia de los tendidos eléctricos, cuyo principal objetivo es reducir las intolerables cifras de mortandad. De la documentación e información recopilada a través de la Red, la conclusión a la que se llega es preocupante. En este oficio se destaca que, salvo excepciones puntuales, son las propias Administraciones públicas las que no incoan expedientes sancionadores para averiguar la trascendencia legal de la mortandad de avifauna por electrocución o colisión con tendidos eléctricos en aplicación de la legislación medioambiental (Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y las correspondientes leyes autonómicas) y/o de la legislación sectorial de industria y del sector eléctrico.

Asimismo, las CCAA justifican la inexistencia de expedientes sancionadores en que la electrocución o colisión son meros accidentes o casos fortuitos; y en otros casos alegan la existencia de convenios administrativos formalizados con las compañías eléctricas a través de los cuales estas se comprometen a corregir tendidos eléctricos. A su vez, pocas de estas Comunidades Autónomas han reparado en la exigencia de responsabilidad

ambiental que pudiera derivarse de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

En definitiva, una actuación omisiva por parte de las Administraciones, cuando menos inquietante. De ahí que la propia Fiscalía, a través de este oficio solicite a las Administraciones que se cumplan estrictamente las disposiciones del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución de líneas eléctricas de alta tensión (en adelante RD 1432/2008), al que nos referiremos a continuación; sin olvidar las previsiones establecidas en otras normas de rango superior. Y sobre todo, que se incoen en vía administrativa las actuaciones necesarias para determinar si esta mortandad de avifauna debe dar lugar a la incoación de un expediente sancionador y/o a la adopción de medidas de prevención, evitación y reparación que sean procedentes¹⁰.

¿Por qué hemos llegado hasta aquí? Siendo conscientes de que debemos retrotraernos necesariamente en el tiempo, la respuesta es simple, ninguno de los responsables, dícese Comunidades Autónomas, titulares de líneas eléctricas y Administración General del Estado, han dado cumplimiento a las obligaciones previstas en el RD 1432/2008.

Un Decreto cuyo ámbito de aplicación abarca tanto las líneas con conductores desnudos de nueva construcción o que no cuenten con un proyecto de ejecución aprobado a su entrada en vigor, así como las ampliaciones o modificaciones de líneas ya existentes; y también aquellas líneas existentes a su entrada en vigor, ubicadas en zonas de protección, siendo obligatorias en este caso las medidas de protección contra la electrocución y voluntarias las medidas de protección contra colisión.

Y es precisamente en el caso de la adaptación de las líneas existentes donde han surgido los mayores problemas. Vaya por delante que el RD 1432/2008 entró en vigor el 14 de septiembre de 2008. En el plazo de un año desde esa fecha, las CCAA deberían haber publicado las zonas de protección de aves existentes en su respectivo ámbito territorial y además haber determinado las líneas eléctricas existentes que no se ajustasen a las prescripciones técnicas establecidas en el Anexo de la norma y que provocaran una significativa mortandad.

Por su parte, los titulares de líneas eléctricas, en el plazo de un año desde que las CCAA les hubiesen notificado las líneas eléctricas que debían haberse

¹⁰ MORENO SOLDADO (2019). En este trabajo se incluyen los dos documentos de la Fiscalía referenciados.

adaptado, tenían la obligación de presentar los correspondientes proyectos técnicos.

Por si fuera poco, conforme a la disposición adicional única, el Gobierno central, en un plazo no superior a cinco años desde la entrada en vigor del RD 1432/2008 debería haber habilitado los mecanismos y presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones de las líneas eléctricas existentes. En ningún caso la ejecución de las adaptaciones debería superar los dos años desde la aprobación de la financiación correspondiente. Asimismo, conforme se establece en la Disposición Transitoria, “la ejecución del proyecto dependerá de la disponibilidad de la financiación prevista en el Plan de inversiones del Gobierno”. Y es precisamente esta financiación la cúspide de la pirámide en la que deberían haber culminado las obligaciones de las partes para de esa manera posibilitar la ejecución de los proyectos técnicos.

Lo que más llama la atención es que la Administración General del Estado asumiera el coste de la adaptación de todas las líneas eléctricas existentes -estamos hablando de miles de millones de euros-. Más allá de esta afirmación, lo cierto es que ninguno de los implicados cumplió sus obligaciones dentro de los plazos señalados y optaron por “dejar pasar el tiempo” o “esperar acontecimientos”, si bien aproximadamente en 2014 deberían haberse subsanado todas las deficiencias en tendidos eléctricos.

Lo que queremos decir es que como las CCAA no delimitaron sus zonas de protección o lo hacían con retraso, ni llevaban a cabo los inventarios de líneas eléctricas afectadas; sus titulares tampoco prepararon los proyectos técnicos y, por supuesto, a la Administración General del Estado no le corría prisa diseñar un plan de inversiones.

En la actualidad, prácticamente todas las CCAA han determinado sus zonas de protección y todas, a excepción de Aragón y Asturias, han identificado las líneas eléctricas¹¹. Por lo que se refiere al año 2019, Extremadura y Andalucía determinaron las líneas eléctricas que no se ajustaban a las prescripciones técnicas del RD 1432/2008 y Castilla-La Mancha las ha actualizado (DOCM núm. 252, de 24 de diciembre)¹².

¹¹[Situación actual de las Zonas de Protección](#) (fecha de último acceso 12 de febrero de 2020)

¹² [Resolución de 23 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente . Resolución de 20 de noviembre de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos.](#)

[Resolución de 05/12/2019, de la Dirección General de Transición Energética](#)

Respecto al capítulo de la financiación, tuvieron que transcurrir casi nueve años hasta la aprobación del Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el RD 1432/2008. La finalidad en sí misma no fue la de adecuar las líneas sino hacerlo para evitar la mortandad de aves. Unas bases a todas luces insuficientes, si tenemos en cuenta que apenas han dado lugar a convocatorias de subvenciones.

En este año 2019, resaltamos el Acuerdo del Consejo de Ministros que contempla la distribución territorial definitiva de los créditos presupuestarios acordados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, que se celebró el pasado 30 de septiembre de 2019. Entre otras cuestiones, el Consejo de Ministros ha autorizado la distribución territorial de 3,5 millones de euros destinados a la modificación de tendidos eléctricos para evitar daños por electrocución a la avifauna en 12 autonomías¹³.

Reiteramos que esta financiación es a todas luces insuficiente y no se contempla como tal en los Presupuestos Generales del Estado, si bien no puede superar los 15 millones de euros al año¹⁴.

Por último, queremos poner especial énfasis en que algunas de las compañías eléctricas hayan tratado de eludir su responsabilidad amparándose en que las modificaciones necesarias de las líneas eléctricas requieren precisamente la previa financiación por parte de la Administración competente y si ésta no habilita los fondos necesarios, ella sería precisamente la responsable.

Prácticamente en exclusiva se ha pronunciado sobre estos casos la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha y a raíz de los recursos formulados por compañías eléctricas contra sanciones impuestas en expedientes administrativos. En síntesis, viene a decir que el motivo principal por el que deben responder las compañías eléctricas es por el incumplimiento de la presentación de proyectos técnicos. Es un requisito que se le impone a la operadora y es previo a la ejecución del proyecto. En opinión de la Sala, lo que va a depender de la disponibilidad de la financiación no es la obligación de presentar el proyecto sino la ejecución del mismo. Es más, la financiación prevista la califica de “programática” y no equiparable a las obligaciones que se imponen a los titulares de las líneas eléctricas.

¹³ Según estos criterios, Andalucía recibirá 820.660€; Castilla-La Mancha, 784.979€; Castilla y León, 749.298€; Extremadura, 463.851€; y Catalunya, 312.128€. Les siguen la Comunidad Foral de Navarra y Comunitat Valenciana, a las que les corresponden 107.042€ respectivamente; y Región de Murcia, con 71.361€. Illes Balears, La Rioja, Euskadi y Comunidad de Madrid percibirán, cada una, 35.680,90€. [Véase este enlace.](#)

¹⁴ Véase el [Estudio de integración de necesidades de financiación impuestas por el R.D. 1432/2008](#), con el mecanismo previsto a través de un Plan de Impulso al Medio Ambiente.

La Sala diferencia lo que es la presentación del proyecto técnico de su ejecución, para lo cual sí que debe estar prevista esta financiación. Desafortunadamente, en los casos contemplados, la Sala no se pronuncia sobre el alcance de la financiación ni su eventual incumplimiento¹⁵.

En definitiva, las reglas de juego estaban muy bien determinadas en el RD 1432/2008, pero no han dado los resultados esperados. Dejamos sobre la mesa la urgente necesidad de llevar a cabo la modificación de esta norma bajo el paraguas del principio fundamental de “quien contamina paga”, por cuanto dentro de las posibles soluciones que tenía el legislador en aquel momento, no optó por la más óptima¹⁶.

6. A VUELTAS CON LA CAZA DEL LOBO

6.1. LA CAZA LEGAL DE UNA ESPECIE PROTEGIDA NO CONLLEVA UNA REDUCCIÓN DE LA CAZA FURTIVA

A través de este apartado vamos a integrar el resultado de dos sentencias. La primera, de 10 de octubre de 2019 dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a través de la cual se pronuncia sobre una petición de decisión prejudicial planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de Finlandia y cuyo objetivo es la interpretación del apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992 (Directiva de Hábitats), en el que se prevén las excepciones a la prohibición de captura o sacrificio de determinadas especies.

Más concretamente, la cuestión se ciñe a la interpretación de la excepción prevista en el apartado d), que textualmente dice: “para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el anexo IV”, entre las que se encuentra el *canis lupus*. Un apartado que, a diferencia de los restantes, no determina el objetivo específico que se persigue

¹⁵ Citamos diversas sentencias conscientes de que la última es de 2018, si bien resultan necesarias para comprender esta problemática: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 15 de noviembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Constantino Merino González), de 11 de mayo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Miguel Ángel Pérez Yuste) y de 21 de mayo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Jaime Lozano Ibáñez). Véase LÓPEZ PÉREZ (2018).

¹⁶ Para ampliar este tema, véase MORENO SOLDADO (2018: p. 113 y ss.).

con la excepción pero que tampoco constituye una base jurídica de carácter general para el otorgamiento de excepciones.

El "quid" de la controversia se relaciona con dos decisiones adoptadas por el Instituto Finlandés de Fauna Salvaje a través de las cuales se autorizó excepcionalmente la caza de 7 de lobos en favor de dos ciudadanos -la caza denominada "de gestión de la población"- . De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.3º de la Ley de Caza de Finlandia, el lobo está sujeto a un régimen de protección permanente, de ahí que las excepciones deban sujetarse a requisitos legales muy estrictos y prever una zona determinada y una selección de los especímenes que se van a cazar, de tal forma que la incidencia sobre la manada sea la menor posible.

Ambas decisiones fueron impugnadas por la Asociación Finlandesa de defensa del medio ambiente, Tapiola. El objetivo principal al que respondían las excepciones objeto de controversia fue la reducción de la caza furtiva, un desafío importante para la preservación de las especies amenazadas.

Se debe poner de relieve que el nuevo plan de gestión de población de lobos en Finlandia aprobado en enero de 2015 por el Ministerio de Agricultura y Silvicultura, prevé que el tamaño mínimo de una población viable de lobos es de veinticinco parejas reproductivas, por lo que las excepciones a su gestión deben garantizar la existencia de la manada local y, sobre todo, la coexistencia del hombre con el lobo. De hecho, será preferente para la caza el espécimen que cause daños o perjuicios a las personas que habitan en el territorio de los lobos o a su propiedad.

Lo que esencialmente pregunta el Tribunal remitente es si el contenido del artículo 16, apartado 1, letra e) de la Directiva de Hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a la adopción de decisiones por las que se conceden excepciones a la prohibición de sacrificio deliberado del lobo en virtud de la caza de gestión, y cuyo objetivo es la lucha contra la caza furtiva. Tengamos presente que el artículo 12 de la propia Directiva obliga a los Estados a adoptar un sistema de protección rigurosa de determinadas especies, que incluye no solo un marco normativo concreto sino la ejecución de medidas específicas de protección, que evite la captura o el sacrificio deliberados.

Es esta protección rigurosa la que debe prevalecer, de tal manera que la excepción se supedita al requisito de que no exista otra solución satisfactoria y que la misma no suponga un perjuicio para el mantenimiento en un estado favorable de la especie concreta dentro de su área de distribución natural.

Con base en todas estas consideraciones, el TJUE responde que la letra e) del apartado 1 del artículo 16 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a la adopción de decisiones por las que se conceden

excepciones a la prohibición del sacrificio deliberado del lobo en virtud de la caza de gestión y cuyo objetivo es la lucha contra la caza furtiva, si:

- a) "el objetivo perseguido por tales excepciones no está fundamentado de manera clara y precisa y si, a la vista de datos científicos rigurosos, la autoridad nacional no puede acreditar que dichas excepciones sean idóneas para alcanzar el mencionado objetivo;
- b) no se ha acreditado debidamente que el objetivo que tales excepciones persiguen no pueda alcanzarse mediante otra solución satisfactoria, puesto que la mera existencia de una actividad ilegal o las dificultades a las que se enfrenta el control de esta última no pueden constituir un elemento suficiente a este respecto;
- c) no se garantiza que las excepciones no perjudican el mantenimiento, en un estado de conservación favorable (artículo 1, letra i) de la Directiva de Hábitats), de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural;
- d) las excepciones no han sido objeto de una evaluación sobre el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trate, así como sobre la repercusión que la excepción prevista puede tener en tal estado de conservación, en el territorio de ese Estado miembro o, en su caso, en la región biogeográfica contemplada cuando las fronteras de dicho Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas o, incluso, si el área de distribución natural de la especie lo exige y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo, y
- e) no se cumplen todos los requisitos relativos al criterio selectivo y a la forma limitada de las tomas de un número limitado y especificado de determinados especímenes de las especies que figuran en el anexo IV de dicha Directiva en condiciones de riguroso control, cuya observancia debe acreditarse teniendo en cuenta, en particular, el nivel de la población, su estado de conservación y sus características biológicas".

El TJUE deja en bandeja al Tribunal remitente la resolución que debe adoptar. Lo relevante es que no existen pruebas científicas de que la caza legal de una especie protegida conlleve una reducción de la caza furtiva de tal manera que se produzca un efecto beneficioso sobre el estado de conservación del lobo. Y es que la mera existencia de la caza furtiva no exime a los Estado miembros

de garantizar la salvaguarda de la especie protegida del lobo y menos aun cuando la decisión por la que se establece la excepción no menciona ni informes técnicos, ni jurídicos ni científicos.

Conviene subrayar que “de conformidad con el principio de cautela consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, si el examen de los mejores datos científicos disponibles deja alguna incertidumbre sobre si tal excepción perjudicará o no al mantenimiento o al restablecimiento de las poblaciones de una especie amenazada de extinción en un estado de conservación favorable, el Estado miembro debe abstenerse de adoptarla o de aplicarla”.

6.2. SE CONDENA A LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN A REPARAR EL DAÑO CAUSADO POR AUTORIZAR LA BATIDA DE 91 EJEMPLARES DE LOBO

A continuación y por la conexión directa que guarda con la anterior, nos detenemos en la sentencia de 12 de diciembre de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), a través de la cual se estima el recurso formulado por la Asociación para la Conservación y el Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) contra la Resolución de 29 de julio de 2016 de la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el Plan de Aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Río Duero en Castilla y León para las temporadas 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019.

Al margen de otros motivos de recurso y por lo que aquí interesa, la Asociación recurrente alega que la resolución recurrida carece de motivación, ya que en el expediente administrativo no consta ningún estudio técnico, científico y objetivo que avale el estado de conservación del lobo y que justifique, por tanto, las capturas autorizadas así como su repercusión en la población de la especie. De ahí que exista una clara vulneración de la Directiva de Hábitats.

La estimación del presente recurso debe conectarse con el hecho de que el modelo de gestión aprobado por la Administración en orden a la consideración del lobo como especie cinegética y la razón de ser del Plan impugnado han sido anulados por la propia Sala, precisamente por la falta de información suficiente, objetiva, científica y actual que permitiese considerarlo así. En paralelo, también se anuló el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprobó el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León.

Y es que, a juicio de la Sala, la falta de informes científicos no puede verse suplida por la aprobación de planes cinegéticos¹⁷.

En definitiva, se anula la resolución recurrida “ya que parte de que el lobo es especie cinegética y susceptible de ser cazada, lo que, a virtud de lo expuesto, no es posible reconocer”.

En nuestra opinión, lo más relevante de esta sentencia es que además de anular el Plan condena a la Administración a reparar el daño causado que lo eleva a la nada despreciable cantidad de 842.751 euros, resultado de multiplicar el número de lobos abatidos durante 2016, que es de 91 ejemplares, por el valor económico de cada uno de ellos (9.261 euros). Dicha suma debe destinarse a la realización por parte de la Administración de todas aquellas actuaciones que sean necesarias para la recuperación del lobo ibérico, debiendo presentar al efecto y en ejecución de sentencia un programa en el que se detallen las medidas, su duración, coste y financiación. Con ello, a juicio de la Sala, se beneficia a toda la sociedad, que es en definitiva la titular del bien jurídico lesionado.

7. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS EN EL ÁMBITO DE LA RED NATURA 2000

Como epígrafe final, queda hacer referencia a algunas cuestiones que resultan de relevancia en Natura 2000 y que se examinan de forma breve, concernientes a la interpretación que debe darse al artículo 6 de la Directiva de Hábitats y, en segundo lugar, al Informe sobre la revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde en la Unión Europea.

Con respecto a la primera de las cuestiones, la Comisión aprobó a finales de 2018 la guía “Gestión de sitios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats” -Nota de la Comisión C (2018), final, Bruselas, 21-11-2018-.

Este documento se configura como un compendio de orientaciones de cómo debe ser interpretado el importante artículo 6 de la Directiva de Hábitats, integrando igualmente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitida en los últimos años al respecto, sustituyendo al documento original de 2000. Se comienza con un marco general del precepto y un análisis de cada uno de los 4 apartados. Se trata de un documento de destacada importancia a nuestro juicio, habida cuenta de la importancia que hemos ido

¹⁷ BLASCO HEDO (2019).

dando en nuestras aportaciones anteriores en este Observatorio, sobre la adecuada gestión de los espacios integrados en Natura 2000.

Por otro lado, el año pasado, con ocasión de la aprobación de las Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de Infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, nuestra intervención en este Observatorio recogió una amplia disertación acerca del significado y alcance de la Infraestructura verde, la conectividad ecológica y el papel fundamental que contaría en la consecución de los objetivos fijados para Natura 2000. A este respecto, la Estrategia comunitaria sobre la materia, indicó que la infraestructura verde era la “espina dorsal” de la Red Natura 2000.

Como ya indicamos en ese momento, todo partía del 2013 con la aprobación de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con el título de “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”. Pues bien, en el 2019 la Comisión ha aprobado el Informe sobre la revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE -COMISIÓN EUROPEA (2019e)-, y cuyas conclusiones se incorporarán a la evaluación de la Estrategia de UE sobre Biodiversidad hasta 2020.

En este Informe se incluyen algunas consideraciones que cabe destacar, como la concerniente a que «los datos empíricos muestran que todavía no se ha aplicado un enfoque estratégico en materia de infraestructura verde a escala de la UE», «a escala de los Estados miembros, se necesitan más esfuerzos para desarrollar y aplicar estrategias nacionales en materia de infraestructura verde y marcos de priorización para el restablecimiento de ecosistemas degradados» o que «la integración de la infraestructura verde en los mecanismos adecuados de financiación de la UE ha generado nuevas oportunidades; sin embargo, su aprovechamiento sigue siendo limitado», entre otras cuestiones que nos dan a entender que pese a los esfuerzos realizados, la implantación de los postulados que se derivan de la Infraestructura verde siguen estando en estado embrionario y pendientes de su verdadera implantación.

8. BIBLIOGRAFÍA

BLASCO HEDO, Eva. Suspensión provisional de la actividad cinegética por la estimación judicial de una medida cautelar versus modificación de la ley de Caza de Castilla y León que autoriza su ejercicio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 89, 29 abril 2019. Disponible en: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/04/2019_04_29_Blasco_Suspension-cautelar-caza-CyL.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).

CAPDEPÓN FRÍAS, Margarita; DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Introducción al concepto de la conservación privada: "nuevas" herramientas para la protección de la biodiversidad. *Revista Ciudad y Territorio*, n. 199, 2019, pp. 27-42.

GRAU LÓPEZ, Jaume. Convenio sobre la Diversidad Biológica: la última oportunidad de evitar la tragedia, acorralada. *Ecología Política*, n. 46, 2013, pp. 25-35.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando. Jurisprudencia al día. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 15 de noviembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Constantino Merino González). *Actualidad Jurídica Ambiental*, julio 2018. Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-castilla-la-mancha-electrocucion-de-aves-en-lineas-electricas-aguila-imperial-iberica-responsabilidad-por-danos/> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Reus, 2019.

MARQUÉS PÉREZ, Inmaculada, HUILLCA QUISPE, Jhon y SEGURA GARCÍA DEL RÍO, Baldomero. Consideraciones para la valoración de la agrobiodiversidad. *Revista Iberoamericana de autogestión y acción comunal*, n. 73-75, 2019, pp. 197-212.

MORENO SOLDADO, Salvador. La Fiscalía de Medioambiente frente al drama de las electrocuciones de avifauna protegida. *Actualidad Jurídica Ambiental*, diciembre 2019. Disponible en: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/36/23/13valenciamartin.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-La responsabilidad medioambiental y sancionadora por las electrocuciones de avifauna protegida. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha (Gabilex)*, n. 15, tercer trimestre 2018, pp. 113 y ss.

OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS:

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2019), *El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2020 (resumen ejecutivo)*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo. Disponible en:

<https://www.eea.europa.eu/es/publications/el-medio-ambiente-en-europa>

COMISIÓN EUROPEA:

-(2011), *Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020 [COM(2011) 244 final de 3 de mayo de 2011]*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:ev0029> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019a), *Natura 2000, Boletín de Información Naturaleza*, núm. 46. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bddc30bf-c7ab-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019b), *Natura 2000. Boletín de Información Naturaleza*, núm. 45. Disponible en: https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000news/nat45_es.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019c), *The birds Directive: 40 years conserving our shared natural heritage*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93b64009-7c3b-11e9-9f05-01aa75ed71a1/> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019d), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo*, Bruselas, 23.7./2019 COM (2019) 352 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0352> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019e), *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE*, Bruselas, 24.5.2019 COM (2019) 236 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0236&qid=1562053537296> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019), *Conclusiones del Consejo sobre la preparación del marco mundial para la diversidad biológica después de 2020-Convenio sobre la Diversidad Biológica*, sesión del Consejo nº 3741 de 19 de diciembre de 2019. Disponible en:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15272-2019-INIT/es/pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

IPBES:

-(2018), Resumen para los responsables de formular políticas del informe de la evaluación de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas de Europa y Asia Central, Bonn, Alemania.

-(2019), *The global assesment report on biodiversity and ecosystem services*” (*ABSTRACT for policymakers*), Bonn, Alemania. Disponible en:

https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_ABSTRACT_for_policymakers.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).

PARLAMENTO EUROPEO (2020), Resolución del Parlamento Europeo sobre la 15.^a reunión de la Conferencia de las Partes (COP15) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobada en la sesión del 16 de enero de 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0035_ES.html (Fecha de último acceso 15-07-2020)