

La SECEM es socio del Proyecto Life "Conservación y reintroducción del lince ibérico (*Lynx pardinus*) en Andalucía" (2006-2011) cuyo beneficiario es la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía



Cofinanciador



Socios del proyecto Life



Grupo Lince de la SECEM

Lince ibérico: aspectos jurídicos para la conservación de la especie

# Lince Ibérico: aspectos jurídicos para la conservación de la especie



Javier Calzada  
Manuela Mora Ruiz  
Rosa Giles Carnero  
Clara Márquez Ruiz

Grupo Lince de la Sociedad Española para la Conservación y Estudio de los Mamíferos (SECEM)



**Título:**

Lince ibérico: aspectos jurídicos para la conservación de la especie

**Autores:**

Javier Calzada  
Manuela Mora Ruiz  
Rosa Giles Carnero  
Clara Márquez Ruiz

**Diseño y maquetación:**

www.accioncreativa.es, Huelva

**Autor Foto Portada:**

Programa de Conservación Ex-situ del Lince Ibérico

**Publicación editada por:**

Sociedad Española para la Conservación y Estudio de los Mamíferos (SECEM)

Este libro es fruto de la participación de la SECEM en el Proyecto Life "Conservación y reintroducción del lince ibérico (*Lynx pardinus*) en Andalucía" (2006-2011), cuyo beneficiario coordinador es la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (LIFE 06NAT/E/000209)

**A efectos bibliográficos se recomienda citar este libro como sigue:**

Calzada J, Mora Ruiz M, Giles Carnero R y Márquez Ruiz C (2010). *Lince ibérico: aspectos jurídicos para la conservación de la especie*. SECEM, Málaga. 190 Páginas

**Se recomienda citar un capítulo de este libro como sigue:**

Calzada J (2010). *El lince ibérico en el Ordenamiento Jurídico. De alimaña a exterminar a especie protegida*. Págs. 21-48. En: Calzada J, Mora Ruiz M, Giles Carnero R y Márquez Ruiz C (2010). *Lince ibérico: aspectos jurídicos para la conservación de la especie*. SECEM, Málaga. 190 Páginas.

**Correspondencia:**

SECEM (secretaria@secem.es)  
Apdo. 13.100  
29010 Málaga

**Contacto Grupo Lince de la SECEM:** grupolince@secem.es

**Impresión:** Imagraf. Málaga

**ISBN:** 978-84-614-3981-2

**Deposito Legal:** MA-2.269-2010

Está permitida la reproducción total o parcial de este libro con fines educativos y/o no lucrativos por cualquier medio o procedimiento, ya sea mecánico, electrónico, fotocopia, digital u otros métodos, sin necesidad de solicitar un permiso especial a los autores. Las citas al trabajo serán agradecidas.

## Lince Ibérico

# Aspectos jurídicos para la conservación de la especie



## ÍNDICE

	Pág.		Pág.
Abreviaturas Utilizadas .....	07	<b>Capítulo III: La protección del lince ibérico en el Ordenamiento Jurídico Español.</b> Manuela Mora Ruiz.....	83
Prólogo: La última vida del lince. Miguel Delibes .....	09	1.Instrumentos de protección generales: la conservación de la biodiversidad. ....	86
Resumen / Abstract .....	15	1.1. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad y las Leyes autonómicas de desarrollo. ....	86
<b>Capítulo I: El lince ibérico en el Ordenamiento Jurídico. De alimaña a exterminar a especie protegida.</b> Javier Calzada .....	21	1.2. La incidencia de la legislación de caza en la conservación del Lince Ibérico. ....	107
1.Introducción .....	22	1.3. La protección del Lince Ibérico a través de la Legislación ambiental sectorial: Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica de Planes y Programas. ....	115
2.Las cosas han cambiado .....	25	2.Iniciativas autonómicas de protección y conservación del Lince Ibérico. ....	121
3.La caza y el lince en las normas jurídicas .....	28	<b>Capítulo IV: Algunas cuestiones técnico-jurídicas vinculadas a la conservación del lince ibérico.</b> Clara Márquez Ruiz.....	129
4.El inicio del cambio .....	31	1.Bloque I: Cuestiones relacionadas con la alteración del hábitat	132
5.¡Leyes para la Naturaleza! .....	34	2.Bloque II: Cuestiones relacionadas con las poblaciones de conejo .....	139
6.En el fondo del pozo .....	38	3.Bloque III: Cuestiones relacionadas con otras amenazas .....	146
7.Un libro sobre las normas que inciden en la conservación del lince	45	<b>Bibliografía</b> .....	159
<b>Capítulo II: La protección del lince ibérico en la normativa internacional y de la Unión Europea.</b> Rosa Giles Carnero.....	51	<b>Sitios Web de Interés</b> .....	171
1.El Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES). ....	58	<b>Índice de Legislación de Interés</b> .....	173
1.1.Objetivo general y Partes en el Convenio. ....	58	1.Normativa internacional y europea. ....	174
1.2.Obligaciones asumidas por los Estados Partes. ....	60	2.Legislación Estatal. ....	176
1.3.El sistema de gestión de CITES. ....	63	3.Legislación Autonómica. ....	179
2.El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna). ....	64	3.1.Comunidad Autónoma de Andalucía .....	179
2.1.Objetivo general y Partes en el Convenio. ....	64	3.2.Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha .....	180
2.2.Obligaciones asumidas por los Estados Partes. ....	66	3.3.Comunidad Autónoma de Castilla-León .....	181
2.3.El sistema de gestión del Convenio de Berna. ....	68	3.4.Comunidad Autónoma de Extremadura .....	181
3.La Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats). ....	70	3.5.Comunidad Autónoma de Madrid .....	182
3.1.Objetivo general. ....	70	3.6.Otras Comunidades Autónomas .....	183
3.2.El sistema de protección. ....	72	<b>Reseñas Biográficas</b> .....	185
3.3. La financiación europea para la conservación del lince ibérico.	79	<b>Agradecimientos</b> .....	189

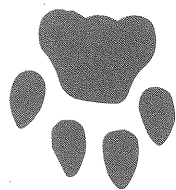
## Capítulo II

La protección del lince ibérico en la normativa internacional y de la Unión Europea.

*Rosa Giles Carnero*



Lince ibérico © Antonio Sabater/Enfoque 10



## Capítulo II

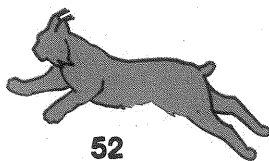
### La protección del lince ibérico en la normativa internacional y de la Unión Europea.

Rosa Giles Carnero

La conservación del lince ibérico es uno de los principales objetivos en el ámbito de la protección de la biodiversidad en nuestro país y, en consecuencia, podemos encontrar un importante desarrollo normativo en esta materia. No puede olvidarse que la normativa española debe enmarcarse en un contexto más amplio, que incluye diversos niveles y sistemas internacionales. Esta situación hace que nos encontremos ante un escenario complejo, en el que diversos instrumentos operan con sistemas de funcionamiento diferenciados, pero que, sin embargo, se dirigen a un mismo objetivo conservacionista e interactúan en diversas facetas de protección.

Este libro pretende exponer cuáles son los principales elementos de protección que la señalada conjunción de instrumentos internacionales y europeos aporta para la conservación del lince ibérico y el desarrollo de la normativa española en la materia. Como se ha apuntado, las normas internacionales aplicables en este ámbito proceden de diferentes niveles normativos, entre los que se encuentran los relativos a los sistemas internacionales globales, abiertos a la participación de todos los Estados de la Comunidad Internacional, y aquellos otros que proceden del ámbito regional europeo y que incluyen tanto a instrumentos adoptados en el seno del Consejo de Europa como en la Unión Europea.

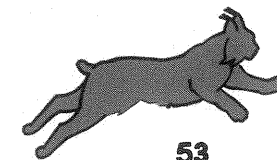
Es decir, las obligaciones que España ha asumido para la conservación del lince, emanan tanto de su participación en tratados internacionales globales; como de su pertenencia al Consejo de Europa y a la Unión Europea, organizaciones en cuyo seno se han desarrollado medidas normativas aplicables en la protección de esta especie amenazada.



En el primero de los contextos señalados y que viene referido a aquellos instrumentos de carácter global, podemos encontrar diversos tratados que inciden en la conservación del lince ibérico, bien sea con una aproximación general de protección de ecosistemas o de una forma específica en cuanto que especie "en peligro de extinción". En este marco, el texto que puede calificarse de parámetro general en materia de conservación de biodiversidad es, sin duda, el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* negociado en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y que entró en vigor el 29 de diciembre de 1993 (Instrumento de ratificación de España en BOE núm. 27, de 1 de febrero de 1994). Este texto ha contado desde su inicio con la participación tanto de España como de la Unión Europea, de forma que ambos sujetos se han comprometido a la "conservación de la diversidad biológica" en el desarrollo de sus funciones y competencias (art. 1).

El Convenio sobre Biodiversidad supone un primer paso en un sistema de protección global en este campo ambiental y, en este sentido, su principal logro ha sido incluir un enfoque general de la protección de la biodiversidad, que va más allá de la actuación concreta sobre especies determinadas para incluir obligaciones más amplias de protección de ecosistemas<sup>1</sup>. En base a este instrumento, los Estados Parte asumen obligaciones generales de conservación y, en consecuencia, este texto se convierte en el marco interpretativo general en el que deben integrarse todas las normas de protección de una especie amenazada como es el lince ibérico. La principal consecuencia de este planteamiento es que esta especie puede recibir una protección internacional indirecta que procede de instrumentos que, en principio, no fueron diseñados específicamente

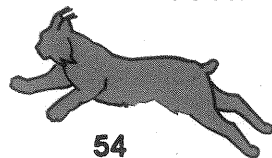
<sup>1</sup> Este texto marco en materia de biodiversidad ha sido desarrollado por el *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* de 29 de enero de 2000, que entró en vigor el 11 de septiembre de 2003 también con la participación española y de la Unión Europea.



camente con este fin. Un ejemplo claro de lo expresado, es el *Convenio relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas*, firmado en Ramsar (Irán) en 1971, cuyo objetivo es la protección y el uso racional de estos espacios especialmente vulnerables (Instrumento de adhesión de España en BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1982). España forma parte del sistema Ramsar desde 1982, y en el listado de humedales incluidos en su territorio aparecen algunos que son importantes ecosistemas también para el lince ibérico. En particular, Doñana supone un Sitio Ramsar que ilustra con claridad la interacción entre la protección de ecosistemas y de especies amenazadas. Se produce, de esta forma, una actividad de conservación indirecta de especies como el lince, que se sitúan en ecosistemas que reciben una especial protección internacional.

A los instrumentos de protección señalados, debe añadirse un tratado que se refiere específicamente a la protección de especies amenazadas y que, en consecuencia, va a tener una importante influencia en las medidas de conservación del lince ibérico como es el *Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES)* de 3 de marzo de 1973 (Instrumento de adhesión de España en BOE núm. 181, de 30 de julio de 1986). En este caso, nos encontramos con un texto específico de conservación de flora y fauna, cuyo objetivo es establecer un sistema de control del comercio internacional de especies amenazadas. Después de casi cuatro décadas de funcionamiento, CITES es el principal tratado de carácter global que ha establecido un sistema de protección de la biodiversidad aplicable en las diferentes fronteras de los Estados Partes. Dada su relevancia en cuanto a protección de una especie como el lince ibérico, nos detendremos en su análisis en el siguiente epígrafe.

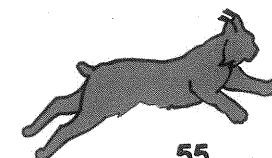
Si abandonamos el nivel de negociación global para pasar al europeo, resulta relevante hacer mención a la labor del Consejo de Europa en materia de protección de especies amenazadas. Esta organización ha incluido entre sus objetivos la con-



servación del patrimonio ambiental europeo y, en este marco, ha desarrollado una amplia labor de cooperación y promoción normativa entre sus Estados miembros. En lo que se refiere a la actuación sobre una especie protegida como es el lince, cabe destacar la adopción en Berna del *Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa*, de 19 de septiembre de 1979 (Instrumento de ratificación de España en BOE núm. 235, de 1 de octubre de 1986) (Convenio de Berna). También en este caso, como ocurría en CITES, nos encontramos con un texto que va a incluir listados de especies concretas a las que se aplicará un diferente nivel de protección en función de la situación de amenaza en la que se encuentre. No obstante, el ámbito de aplicación de este segundo tratado es más concreto ya que, aunque quedó abierto a la firma de Estados no Partes en el Consejo de Europa, son pocos los Estados no europeos que forman parte del sistema. También en los apartados siguientes se analizará con más profundidad su texto.

Una primera exposición de los instrumentos jurídicos internacionales y europeos relevantes en la conservación del lince no quedaría completa si olvidáramos la repercusión que en esta materia tiene la pertenencia de España a la Unión Europea<sup>2</sup>. El proceso de integración europea ha conformado en los últimos años un espacio jurídico y de gestión común en múltiples facetas, de las que no han sido ajenas las cuestiones ambientales. También en materia de biodiversidad la actuación comunitaria ha supuesto un nivel más de actuación, que incide directamente en la protección de especies amenazadas.

<sup>2</sup> Tras la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa* el 1 de diciembre de 2009, cualquier referencia a la Comunidad Europea que se incluía en los tratados internacionales concluidos con anterioridad a esta fecha debe ser sustituida por Unión Europea.



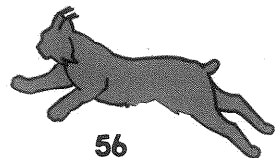
En lo que se refiere al lince ibérico será la Directiva Hábitats, *Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de fauna y flora silvestres* (DO L 206, de 22/7/1992) el principal instrumento de referencia y, por ello, se ha incluido su análisis en los epígrafes siguientes<sup>3</sup>.

Antes de finalizar esta introducción conviene detenerse en la cuestión de la conexión entre la normativa de la Unión Europea y los instrumentos internacionales reseñados. La mayor parte de los tratados internacionales en materia de biodiversidad incluyen la participación conjunta de la Unión Europea y sus Estados miembros, y ejemplo de esto son el Convenio sobre Biodiversidad y el Convenio de Berna. Esta participación mixta hace que sea necesario el reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros para la aplicación de los tratados.

Desde el momento que, en cada uno de esos instrumentos participan como Partes tanto la Unión Europea como los Estados que la conforman, debe considerarse que tanto una como los otros son responsables de su cumplimiento y, por lo tanto, las medidas de aplicación tendrán que ser acordes con el reparto de competencias interno que se ha desarrollado en el sistema europeo. Existe, en consecuencia, una necesidad de coordinación entre la actividad jurídica de la Unión Europea y la de los sistemas nacionales para la efectiva aplicación de la norma internacional.

A lo señalado debe añadirse que la necesidad de coordinación se da también en un tratado como el de CITES, en el que no ha sido posible la participación de la Unión. En este caso y pese a que no forma Parte del sistema internacional, ha sido necesaria la actividad de la Unión Europea para dar cumplimiento al Convenio.

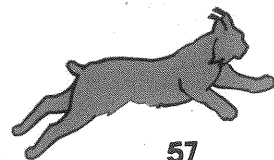
<sup>3</sup> Este texto ha sido modificado por la *Directiva 97/62/CE* (DO L 305 de 8/11/1997); el *Reglamento (CE) núm. 1882/2003* (DO L 284 de 31/10/2003); y la *Directiva 2006/105/CE* (DO L 363 de 20/12/2006).



El reparto de competencias entre los Estados miembros y las instituciones europeas en las materias de comercio internacional y medio ambiente no permiten una solución diferente que la necesaria coordinación entre los sistemas europeos y estatales.

Puede afirmarse, por tanto, que la Unión Europea interactúa con el sistema internacional, al tiempo que conforma un espacio propio de reglamentación en materia ambiental. Las competencias que tiene atribuidas la Unión Europea resultan trascendentales a la hora de tomar medidas de protección de las especies amenazadas, y se traducen en instrumentos como la Directiva 92/43/CEE. Este texto entra en diálogo con los que han sido anteriormente reseñados para diseñar el sistema de protección internacional y de la Unión Europea, que servirá de base a la normativa española en materia de protección de especies amenazadas y que tendrá que ser cumplimentado por el sistema de gestión de nuestro país.

En el análisis de los tres instrumentos jurídicos que se realizará a continuación podrá verse con más detenimiento la conjunción de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros en relación a la conservación del lince ibérico. Puede observarse, por tanto, la interacción de diversos instrumentos jurídicos que conforman las obligaciones jurídicas asumidas por España en la protección de especies amenazadas como el lince. En particular, tres normas van a ser las fuentes primordiales de estas obligaciones: el *Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres*; el *Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa*; y la *Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de fauna y flora silvestres*. Las páginas siguientes se dedican a su análisis.



## 1. EL CONVENIO SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES)

### 1.1. Objetivo general y Partes en el Convenio

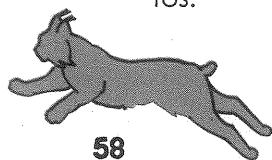
El *Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres*, más conocido por sus siglas en inglés CITES, fue firmado en Washington el 3 de marzo de 1973 y entró en vigor en 1975<sup>4</sup>. Su objetivo general es la conservación de las especies amenazadas, que han sido incluidas en sus listados de protección, mediante el control de su comercio internacional. En el momento actual, forman parte del sistema CITES 174 Estados, y España es uno de estos desde 1986.

La Unión Europea no forma parte del tratado, ya que este texto no previó inicialmente la participación de organizaciones de integración regional, e intentos posteriores de introducir esta posibilidad no han dado resultados. La Enmienda de Gaborone de 30 de abril de 1983 pretendió que este tipo de organizaciones pudieran acceder al estatuto de Parte, pero no ha obtenido el número de ratificaciones necesario para su entrada en vigor. Ante esta situación, la Unión Europea ha limitado su estatuto al de Observador en las reuniones de la Conferencia de las Partes, a las que suele acudir un/una representante de la Comisión<sup>5</sup>.

---

4 La versión actual incluye la Enmienda aprobada en Bonn el 22 de junio de 1979 relativa a las competencias de la Conferencia de las Partes respecto a la Secretaría y cuestiones financieras, y que entró en vigor, respecto a los Estados que la hubieran aceptado, el 13 de abril de 1987. En el caso de España, no se ha producido la aceptación de esta enmienda.

5 El estatuto de Observador permite la participación en las reuniones de la Conferencia de las Partes, pero sin capacidad de emitir votos.

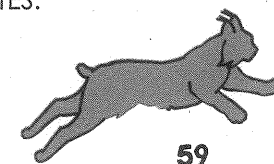


La situación descrita no deja de plantear problemas, ya que el desarrollo del proceso de integración europea conlleva que sea la Unión la que ostente la competencia principal en gran parte de las materias en las que incide CITES. No puede olvidarse que precisamente la existencia de un mercado interior y de un código aduanero común, son las señas de identidad del sistema europeo, y estos parámetros son fundamentales para el desarrollo y la aplicación de este tratado medioambiental. La opción adoptada por el sistema europeo para superar esta situación, se basa en la coordinación de los Estados miembros en su actuación en CITES<sup>6</sup>; a lo que se añade el desarrollo de una normativa comunitaria que respeta en todos sus términos a CITES y lo asume como un texto obligatorio para los Estados miembros. De esta forma, la normativa comunitaria pasa a ser un instrumento de aplicación del tratado, haciendo compatible el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados y las que han adquirido en el desarrollo del Derecho de la Unión Europea.

El *Reglamento (CEE) n° 3626/82 del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativo a la aplicación en la Comunidad del Convenio CITES (DO L 384, de 31/12/1982)* y el *Reglamento (CE) n° 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (DO L 61, de 3/3/1997)*, son los instrumentos que incluyen las principales previsiones comunitarias que van a permitir el desarrollo de las obligaciones de CITES en el territorio de la Unión Europea. Estas normas europeas son directamente aplicables en todo el territorio de la Unión, y precisan las normas aplicables al comercio internacional de especies amenazadas.

---

6 La fórmula concreta de funcionamiento en este ámbito es a través de la adopción de Posiciones Comunes por parte del Consejo. De esta forma se asegura una posición unitaria por parte de los Estados miembros en los órganos de negociación y gestión de CITES.



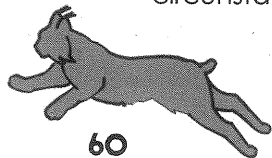
## 1.2. Obligaciones asumidas por los Estados Partes.

El sistema establecido por CITES se basa en la idea de la protección de la especie mediante el control de su comercio internacional, de forma que la prohibición o limitación de obtener un valor económico en el mercado actúa como medida de conservación. Con este objetivo se va a crear una red internacional de control que actuará en base a permisos que se concederán o no en función del grado de peligro al que está sometida cada especie, y que viene establecido por la inclusión en los diferentes Apéndices del Convenio. El primero de estos Apéndices incluye aquellas especies que están amenazadas por un mayor peligro de extinción y que, por lo tanto, van a recibir una mayor protección en el sistema. El lince ibérico es una de las especies catalogadas en el Apéndice I.

Debido a la precaria situación en la que se encuentran, en CITES se prohíbe el comercio internacional de los especímenes de las especies del Apéndice I, de forma que las excepciones a esta medida van a ser limitadas y tendrán que interpretarse de forma restrictiva<sup>7</sup>. En relación al lince y conforme a las definiciones aportadas por el mismo texto, debe entenderse por "especímen" todo animal, vivo o muerto; y cualquier parte o derivado fácilmente identificable (art. 1.b).

Los casos que van a ser excepcionados de la prohibición general de comercio tendrán que tener una finalidad no comercial (art. 3). El control de las circunstancias que permiten la aplicación de la excepción se va a realizar a través del cumplimiento de un procedimiento en el que se requiere la obtención de un permiso de importación y un permiso de exportación o reexportación, de forma que los Estados adquieren la obligación de establecer un sistema de gestión eficaz en

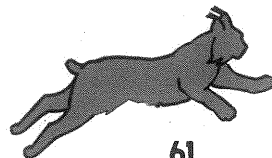
<sup>7</sup> En particular, en el artículo 2 de la Convención se señala que "el comercio en especímenes de estas especies deberá estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta a fin de no poner en peligro aún mayor su supervivencia y se autorizará solamente bajo circunstancias excepcionales".



este ámbito. Como ya se ha señalado, estas previsiones no podrán ser de aplicación en España sin una coordinación eficaz con la normativa de la Unión Europea, fuente primordial a la hora de establecer prohibiciones de importación y exportación y sistemas de control. El *Reglamento (CE) n° 338/97* va a ser el principal instrumento en este ámbito y su contenido va a seguir estrictamente las líneas señaladas en CITES. También este texto basa su estructura en listados de especies amenazadas, en este caso agrupadas en cuatro Anexos (A, B, C y D), que van a presentar un diferente grado de protección. El Anexo A está dedicado a las especies más vulnerables, e incluye a todas las incluidas en el Apéndice I de CITES, algunas de los Apéndices II y III, y otras no presentes en aquel texto. Por lo tanto, el lince ibérico ha quedado enmarcado en el Anexo A y, en consecuencia, entre las especies con una mayor promoción de su conservación.

A lo señalado hay que añadir que el principal objetivo del *Reglamento (CE) n° 338/97* es establecer un sistema de gestión de los permisos de importación y exportación de las especies protegidas común para todo el territorio de la Unión Europea. Esto resulta consecuencia de la propia evolución del proceso de integración europeo, que ha configurado una única frontera exterior con controles homogéneos, pero en relación al control del comercio internacional del lince trae como consecuencia su integración en un sistema común europeo que pretende prohibir la exportación de especies protegidas.

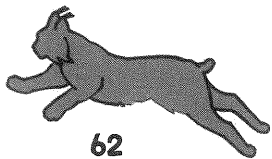
En lo que respecta a la circulación de los especímenes vivos en el territorio de la Unión Europea, la norma comunitaria prevé que se realice con la autorización y el control de las autoridades bajo cuyo control se encuentre. A estas previsiones se suma el establecimiento de un sistema de información entre los distintos organismos responsables de la aplicación del *Reglamento* mediante el que se pretende la realización de una mayor cooperación intra-europea.





Crías de lince ibérico. © Antonio Sabater/Enfoque 10

Para terminar el apartado dedicado al sistema de obligaciones asumidas por los Estados, debe destacarse que CITES recoge una cláusula general de cierre en el artículo XIV que es relevante en relación a la protección de especies especialmente vulnerables como el lince ibérico. En su primer párrafo, se dispone que la Convención no afectará al derecho de las Partes a adoptar "medidas internas más estrictas respecto de las condiciones de comercio, captura, posesión o transporte de especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, o prohibirlos enteramente". De esta forma, queda abierta la posibilidad de una normativa nacional más estricta en las excepciones reconocidas a la prohibición del comercio internacional de las especies más vulnerables.

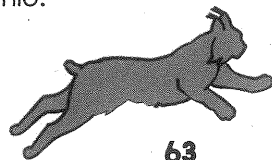


### 1.3. El sistema de gestión de CITES.

El funcionamiento de CITES conlleva un aparato de gestión en el se interrelaciona el trabajo de diversos órganos internacionales. La Conferencia de las Partes es la encargada de la gestión del sistema y la habilitada para incluir o extraer de cada Apéndice nuevas especies a propuesta de los Estados Partes<sup>8</sup>. No obstante, toda Parte tiene derecho a formular reservas en relación a la inclusión de una especie en los diferentes Apéndices. A esto debe añadirse que en el organigrama internacional creado por CITES incluye el trabajo de órganos especializados como el del Comité Permanente y el Comité de Flora y el Comité de Fauna.

Sin embargo, el sistema de gestión de CITES no acaba en el nivel internacional, sino que se interrelaciona con las administraciones de los Estados miembros para asegurar que sus autoridades aseguren el control del comercio de las especies protegidas. Una vez más, en el caso de España las obligaciones asumidas por nuestro Estado se cumplen mediante la aplicación de la normativa comunitaria al referirse a competencias que han sido cedidas a la Unión Europea. El *Reglamento (CE) n° 338/97* incluye la obligación de los Estados miembros de designar las oficinas de aduanas, los organismos de gestión y las autoridades científicas cuya actividad aseguren el cumplimiento de esta norma y cuyo listado será publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. De esta forma, puede consultarse todo el organigrama europeo que va a dar cumplimiento a CITES en sus tareas.

<sup>8</sup> El procedimiento para la inclusión, exclusión o traslado de especies de cada Apéndice se recoge en el artículo 15 del Convenio.



## 2. EL CONVENIO RELATIVO A LA CONSERVACIÓN DE LA VIDA SILVESTRE Y DEL MEDIO NATURAL DE EUROPA (CONVENIO DE BERNA).

### 2.1. Objetivo general y Partes en el Convenio.

El Consejo de Europa ha desarrollado una importante actividad en materia de protección de la flora y fauna silvestres en el territorio de los Estados miembros, cumpliendo de esta forma con sus objetivos de protección de la herencia cultural y ambiental en el continente europeo. En lo que se refiere a la conservación del lince ibérico, el principal instrumento jurídico que resulta de aplicación es el *Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa*, celebrado en Berna el 19 de septiembre de 1979. En el Informe Explicativo de este texto se aclaró que, ante las dificultades de la aplicación de los instrumentos ya existentes en materia de protección de biodiversidad, su objetivo era diseñar un instrumento que asegurara un mínimo nivel de conservación de flora y fauna en Europa y que permitiera al mayor número posible de Estados convertirse en Partes. Para cumplir este objetivo, el Convenio de Berna adoptó una aproximación global que incluye tanto la conservación de hábitats como de especies, incorporando de este modo una actuación que tuviera en cuenta la interdependencia de ambos tipos de protección.

Respecto al ámbito territorial de aplicación, debe destacarse que, pese a que el Convenio de Berna se orienta primordialmente a la conservación de gran parte de la herencia europea en el ámbito de biodiversidad, su aplicación se extiende a algunos Estados africanos que se han adherido al sistema. En este caso, la vocación de incluir al mayor número de Estados posibles hizo que el texto quedase abierto también a Partes que no fueran miembros del Consejo de Europa (art. 1). De esta forma se aseguraba la posibilidad de la protección de especies que no sólo se sitúan en territorio europeo y aquellas otras que son migratorias, y la principal consecuencia es que su aplicación ha quedado extendida fuera del contexto geo-

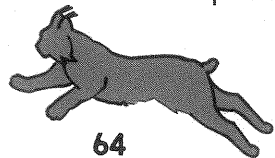
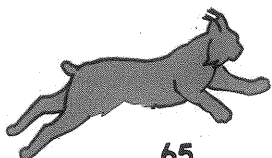


gráfico estrictamente europeo y de los Estados Partes en el Consejo de Europa.

Con la misma idea de apertura en la posibilidad de adquirir el estatuto de Parte, se autorizó la participación en el sistema de la Unión Europea. La imposibilidad de la Unión para ser Parte en el Consejo de Europa no ha sido obstáculo, en este caso, para que pudiera sumarse al sistema establecido por el Convenio de Berna. La Unión, junto a sus Estados miembros, adquirirá las obligaciones de conservación incluidas en el texto del Convenio y tendrá que tomar las medidas adecuadas para asegurar su cumplimiento. Como se verá en el apartado siguiente, la adopción de la Directiva Hábitats pretende responder en buena medida a las obligaciones asumidas.

El número actual de ratificaciones del Convenio asciende a cincuenta, entre las que se encuentran la de España y la de la Unión Europea<sup>9</sup>. El número importante de ratificaciones convierte a este instrumento en un importante referente en la protección de las especies amenazadas en el continente europeo, de forma que su aplicación va a suponer un importante referente común en las legislaciones nacionales de los Estados Parte. En este ámbito, también resulta relevante el amplio número y la relevancia de los Observadores, ya que en el desarrollo de sus funciones diferentes tipos de actores internacionales van a tener acceso a la información facilitada por los Estados y desarrollada por el sistema de control establecido en el marco del Convenio.

<sup>9</sup> España y la Unión Europea firmaron el Convenio el 19 de septiembre de 1979; España presentó su ratificación el 27 de mayo de 1986, y la Unión Europea el 7 de mayo de 1982.

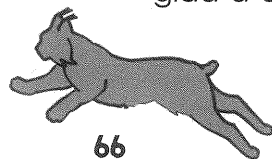


## 2.2. Obligaciones asumidas por los Estados Partes.

Cabe destacar que las obligaciones de conservación asumidas por las Partes en el Convenio de Berna resultan muy amplias, ya que tendrán que adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la conservación de la flora y fauna silvestres y sus hábitats (arts. 2 y 3). La actividad que se requiere a los Estados y a la Unión Europea tiene que abarcar, necesariamente, todos los campos normativos que puedan tener influencia en la conservación del hábitat que enmarca a las especies objeto de protección, desde medidas de planificación del territorio a controles de contaminación atmosférica. Se establece, de esta forma, una obligación internacional de resultado que obliga a los Estados a lograr, con todas las medidas que sean pertinentes, el objetivo de conservación propuesto. El artículo 2 va a precisar que en esta actividad debe tenerse en cuenta las "exigencias económicas y recreativas", pero este parámetro debe ser compatible con el objetivo de conservación ecológica que impera en todo el texto.

La estructura del texto es similar a los de otros tratados internacionales en materia de biodiversidad, de forma que aparece un texto sustantivo, que incluye las obligaciones contraídas y el sistema de gestión; y unos apéndices con los listados de flora y fauna objeto específico de protección. En particular, el Apéndice II se refiere a las especies de fauna que van a requerir una protección estricta, y en este listado aparece el lince ibérico.

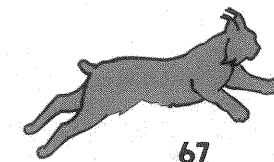
La protección que van a recibir las especies que aparecen en el Apéndice II son amplias, e incluyen diversas facetas de actuación. En primer lugar, debe destacarse que el Convenio establece un requerimiento general de protección de los hábitats que estén ligados a especies incluidas en este listado. En particular, el artículo 4 establece la obligación de tomar todas las medidas normativas y administrativas, apropiadas y necesarias, que aseguren la conservación de los hábitats. Se establece, de este modo, una obligación de resultado dirigida a conseguir el objetivo de preservación del ecosistema.



En un caso como el del lince, lo apuntado se traduce en la obligación del Estado y la Unión Europea de proteger el hábitat de esta especie, obligación que ha sido definida en términos muy amplios y que, por lo tanto, incluye todos los aspectos que sean necesarios desde un punto de vista ecológico.

En segundo lugar, la protección específica que reciben las especies del Anexo II están recogidas en el artículo 6 del Convenio, también en este caso de forma amplia. En relación a la conservación del lince resultan relevantes las prohibiciones de todas las formas de "captura o sacrificios deliberados"; el "daño o la destrucción deliberada de sitios de descanso o cría"; la "perturbación deliberada" de la especie; y el comercio interno de estos animales, vivos o muertos, incluyendo los disecados y de cualquier parte reconocible o derivado cuando esto pueda contribuir a la efectividad del cumplimiento de los objetivos fijados.

Las medidas de protección señaladas quedarán exceptuadas en determinadas ocasiones, para cuyo control se instaura un procedimiento de información a los órganos del Convenio (art. 9). Principalmente, para aplicar una excepción a las prohibiciones establecidas se tendrá que argumentar la existencia de un interés económico o social relevante, o un interés general. A esto debe añadirse que, incluso en los casos en los que se aplique una de las excepciones previstas, quedan prohibidos los sistemas y métodos de muerte, captura u otros sistemas de explotación que se recogen en el Apéndice IV y que suponen la prohibición absoluta de determinados medios especialmente dañinos para la conservación de la especie (art. 8).



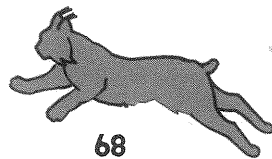
### 2.3. El sistema de gestión del Convenio de Berna.

La relevancia de las obligaciones para las Partes establecidas por el Convenio de Berna está en estrecha relación con la eficacia del sistema de gestión y control que, con base en este instrumento, se ha establecido. El Convenio establece un Comité Permanente como órgano principal de funcionamiento, el cual está compuesto por delegados de las Partes. El Comité Permanente es el principal responsable tanto de señalar las recomendaciones pertinentes a las Partes sobre la modificación de los Apéndices, como de controlar y hacer recomendaciones en relación con el cumplimiento efectivo de las disposiciones del texto.

Para el desarrollo efectivo de la labor del Comité Permanente, se ha establecido un sistema de control en el que se incluye la obligación de los Estados y la Unión Europea de enviar información sobre el cumplimiento efectivo de sus obligaciones. Con base en esta información, el Comité podrá controlar el cumplimiento de las obligaciones y señalar las recomendaciones pertinentes. Pero a esto debe añadirse que, dado que la información es accesible al resto de las Partes y los observadores en el sistema, el propio sistema de cooperación supone un elemento de control de la actividad nacional.

El sistema de información se completa con un procedimiento de expedientes individuales, conforme al cual los órganos del sistema pueden recibir denuncias de posibles incumplimientos del Convenio emanadas de cualquier tipo de operador<sup>10</sup>. El Comité Permanente ha sido muy activo en relación a la conservación del lince. Este órgano ha creado un Grupo de Expertos en Grandes Carnívoros (Group of Experts on Large Carnivores), que en colaboración con Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), un grupo de trabajo de la Comisión para la Supervivencia de las Especies (Species Survival

<sup>10</sup> Puede consultarse el formulario on-line de denuncia en [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/bern/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/bern/default_en.asp)



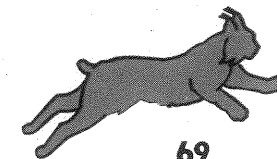
Commission - SSC) de la IUCN, ha desarrollado diferentes actividades dirigidas a la conservación de estas especies<sup>11</sup>.

Entre sus actuaciones destaca, en particular, la elaboración de un *Plan de Conservación del lince ibérico en Europa*, que fue aprobado en la veinteava reunión del Comité Permanente, celebrada en Estrasburgo del 27 de noviembre al 1 de diciembre de 2000. Del Plan fueron partícipes el Comité Científico de la Directiva Hábitat de la Unión Europea y los Gobiernos de los países implicados que aportaron propuestas que fueron incluidas en el documento final. Se debe destacar que este Plan del Consejo de Europa puede ser considerado como el primer plan de trabajo dirigido a la protección de la especie en su totalidad.

A lo reseñado, debe añadirse la protección específica que obtienen los hábitats de lince al ser incluidos en la Red Esmeralda, estructurada por el Comité Permanente y que incluye los principales espacios objeto de protección bajo la aplicación del Convenio de Berna<sup>12</sup>. De nuevo, en la actuación del Comité puede observarse una doble aproximación, que abarca tanto medidas directas de protección de la especie como de sus hábitats y que tiene como principal objetivo la articulación de una protección eficaz de la biodiversidad. La Red Esmeralda coincide en buena medida con los espacios catalogados en la Red Natura 2000 en aquellos Estados que son miembros de la Unión Europea, pero su alcance geográfico es superior al incluir a los Estados miembros y no miembros del Consejo de Europa que participan en el sistema del Convenio de Berna.

<sup>11</sup> Los Planes de Acción del Group of Experts on Large Carnivores están disponibles en <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/Bern/LCarnivores/>

<sup>12</sup> Ver Recomendación núm. 16 (1989) y Resolución núm. 5 (1998) del Comité Permanente.



### 3. LA DIRECTIVA 92/43/CEE DEL CONSEJO DE 21 DE MAYO DE 1992, RELATIVA A LA CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS NATURALES Y DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (DIRECTIVA HÁBITATS).

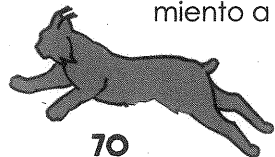
#### 3.1. Objetivo general.

La Unión Europea ha asumido el compromiso de preservar, proteger e impulsar la protección ambiental, incluida la biodiversidad, como uno de los objetivos de interés general incluidos en el artículo 191 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. En consonancia con este objetivo general, la Directiva Hábitats (*Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres*) es el principal instrumento de la Unión Europea en materia de conservación de hábitats naturales y flora y fauna silvestres.

Este texto supone, por un lado, la principal respuesta de la Unión a las obligaciones que ha contraído en materia de biodiversidad en el ámbito internacional y, por otro, el origen de un sistema común de protección de la biodiversidad en todo el territorio de los Estados miembros. Es decir, la Directiva es un acto propio de la Unión Europea mediante el que asume los compromisos adquiridos por su participación en tratados internacionales como la Convención sobre Biodiversidad, pero el objetivo de esta norma sólo puede cumplirse mediante la actuación de los Estados miembros que quedan obligados a su trasposición en los sistemas jurídicos nacionales<sup>13</sup>.

El sistema general establecido por la Directiva Hábitats se basa en una doble aproximación que incluye la designación de una red de espacios naturales protegidos, y una normativa de protección aplicable a los listados de especies de flora y fauna amenazadas que aparecen como Anexos. Con base en este sistema se ha creado la Red Natura 2000, que se extiende aproxi-

<sup>13</sup> El plazo de trasposición fijado en la Directiva culminó el 10 de junio de 1994. Se fijaron, por tanto, dos años para que los Estados adaptaran sus sistemas jurídicos y de gestión nacionales para dar cumplimiento a los objetivos de este instrumento comunitario.

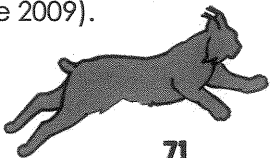


madamente al 18 % del territorio terrestre de la Unión Europea y ha sido calificada como la mayor red ecológica del mundo<sup>14</sup>. Asimismo, este texto es el origen de un sistema comunitario de protección de especies de flora y fauna amenazadas<sup>15</sup>.

La Directiva Hábitats, por tanto, incluye en un mismo texto un amplio abanico de medidas de protección de la biodiversidad, que abarcan tanto a medidas tradicionales de protección de especies amenazadas, como un enfoque más general de actuación sobre los ecosistemas. La protección pretende quedar asegurada por la interconexión entre ambas aproximaciones, de forma que la presencia de especies amenazadas como el lince ibérico tanto en los listados de hábitats protegidos como en los de especies amenazadas, muestra la estrecha relación entre las medidas contempladas.

<sup>14</sup> Conforme al Artículo 3 de la Directiva, "se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada «Natura 2000». Dicha red, [...] deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural".

<sup>15</sup> El sistema de la Unión Europa plantea un espacio común de protección en todo el territorio comunitario, el cual tendrá que ser estructurado sobre la base de la cooperación bilateral cuando se refiera a especies distribuidas en el territorio de más de un Estado miembro. En relación al lince ibérico, y en cumplimiento de las obligaciones adquiridas por España y Portugal en materia de biodiversidad, es de destacar la actividad de cooperación desarrollada prioritariamente a través del Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Medio Ambiente, del Reino de España, y el Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y el Ministerio de Agricultura, Pesca, y Bosques, de la República Portuguesa, para la cooperación sobre el águila imperial ibérica y el lince ibérico de 2004 y el Acuerdo de Cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo al programa de reproducción en cautividad del lince ibérico, de 31 de agosto de 2007, (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2009).



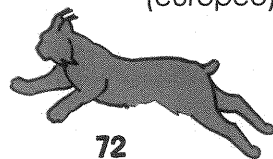
### 3.2.El sistema de protección.

La Directiva Hábitats establece unas obligaciones de conservación cuya rigurosidad va a depender de la catalogación que del hábitat o la especie se haya realizado en los Anexos del texto. En particular, el lince ibérico va a aparecer en los Anexos II y IV, al tiempo que la mayor parte de sus hábitats naturales se encuadran en el Anexo I. De esta forma se configura para esta especie el mayor nivel de protección.

Los Anexos I y II de la Directiva, ponen en interrelación directa los tipos de hábitats y las especies en peligro que van a requerir la designación de zonas especiales de conservación para su protección. En particular, el Anexo II es el referido a las "Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación" y, entre éstas, se encuentra el lince ibérico. El propio texto va a aclarar que el "Anexo II es complementario del Anexo I en cuanto a la realización de una red coherente de zonas especiales de conservación", lo que resulta del hecho de utilizar una aproximación que pone en conexión las especies amenazadas con su medio y pretende un enfoque global de los diferentes aspectos de la conservación de la biodiversidad. A esto debe añadirse que en este Anexo II se incluirán especies que se consideran prioritarias en cuanto a la necesidad de adoptar medidas de conservación y, entre ellas, se ha incluido al lince<sup>16</sup>.

La mayor parte de las especies incluidas en el Anexo II, también se incluyen en el Anexo IV referido a las "Especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren

<sup>16</sup> Conforme a las definiciones incluidas en el Artículo 1.h) de la Directiva Hábitats, debe considerarse "especies prioritarias", aquellas que están en peligro y "cuya conservación supone una especial responsabilidad para la Comunidad habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio (europeo)".

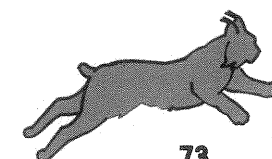


una protección estricta"<sup>17</sup>. De esta forma, este tipo de especies van a recibir la conjunción de la aplicación de los artículos 6 y 12 de la Directiva favoreciéndose una protección que incluye las dos aproximaciones señaladas.

En particular y respecto a las especies del Anexo IV, los Estados tendrán que desarrollar sistemas de conservación especialmente severos, que podrán incluir medidas de reintroducción en su territorio. El artículo 12 de la Directiva va a señalar los principales elementos que deben tenerse en cuenta en la "protección rigurosa" del catálogo señalado, de forma que si lo analizamos en conjunción con las definiciones del artículo 1 del mismo texto, podemos resumir que los Estados quedan obligados a establecer sistemas de protección que incluyan los siguientes apartados<sup>18</sup>:

<sup>17</sup> El concepto de "especies de interés comunitario" recogido en el artículo 1.g) de la Directiva Hábitat resulta bastante amplio, de forma que incluye aquellas que: "i) estén en peligro, salvo aquellas cuya área de distribución natural se extienda de forma marginal en dicho territorio y no estén ni amenazadas ni sean vulnerables en el área del paleártico occidental; o bien ii) sean vulnerables, es decir que su paso a la categoría de las especies en peligro se considera probable en un futuro próximo en caso de persistir los factores que ocasionen la amenaza; o bien iii) sean raras, es decir que sus poblaciones son de pequeño tamaño y que, sin estar actualmente en peligro ni ser vulnerables, podrían estarlo o serlo. Dichas especies se localizan en áreas geográficas limitadas o se encuentran dispersas en una superficie más amplia; o bien iv) sean endémicas y requieran especial atención debido a la singularidad de su hábitat y/o a posibles repercusiones que su explotación pueda tener para su conservación". De la inclusión de un grupo u otro dependerá su referencia en los diferentes Anexos del texto.

<sup>18</sup> No puede olvidarse que el artículo 12 de esta Directiva tiene similitudes al artículo 6 del Convenio de Berna, lo que resulta coherente con la necesidad de dar cumplimiento a este segundo precepto en el ámbito de la Unión Europea.

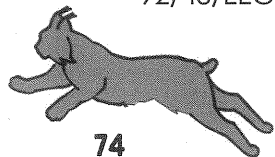


- La prohibición durante todas las etapas de la vida del animal de "cualquier forma de captura o sacrificio deliberado de especímenes de dichas especies en la naturaleza"<sup>19</sup>; de "la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración"<sup>20</sup>; y del "deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso"<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> La jurisprudencia comunitaria ha clarificado los términos señalados. En particular, cabe destacar la sentencia de la Comisión contra España (C-221/04), de 18 de mayo de 2006, en la que el Tribunal clarificó la interpretación del término deliberado que, además consideró aplicable tanto a la captura como al sacrificio. El Tribunal consideró que este término abarcaba más que una intención directa, de forma que sería suficiente si la persona conociera los resultados y los aceptase. De esta interpretación resulta además la especial responsabilidad de las autoridades de asegurar la disponibilidad de la información apropiada.

<sup>20</sup> La Comisión Europea ha puntualizado que la perturbación no tiene que afectar directamente la integridad física de la especie, sino que es necesario con que tenga un efecto negativo. Esto conlleva la necesidad de realizar una aproximación particularizada a cada especie para definir en cada caso cuándo se producen efectos negativos. Ver *Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, de febrero 2007.

<sup>21</sup> La Comisión Europea ha destacado que las zonas de descanso deben ser estrictamente protegidas, al ser una parte importante del hábitat de la especie. Ver *Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, de febrero 2007.

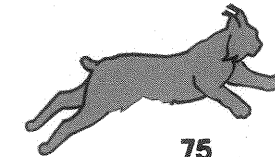


- La prohibición de "la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza", teniendo en cuenta que por espécimen, a los efectos del lince, debe entenderse cualquier animal, vivo o muerto; cualquier parte o producto obtenido a partir de éstos, así como cualquier otra mercancía en el caso de que se deduzca del documento justificativo, del embalaje, o de una etiqueta o de cualquier otra circunstancia que se trata de partes o de productos proveniente de esta especie.

- El establecimiento de un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales, así como medidas adicionales de conservación adicionales en estos casos que permita garantizar que no se produzcan efectos negativos importantes en la capacidad de supervivencia. Aunque es de aplicación general, en este apartado debe recordarse especialmente que el artículo 12 de la Directiva debe ser transpuesto por los Estados de una forma clara, precisa y completa.

Las medidas del artículo 12 pueden ser objeto de excepción en determinadas circunstancias. Conforme al artículo 16, pueden señalarse una serie de circunstancias en las que será posible introducir excepciones a la protección otorgada. Entre estas destacan por su incidencia en la protección del lince y su proyección general: las medidas que tengan como fin "evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad"; y aquellas "en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial".

En estos casos, el principal elemento de control que se impone es un procedimiento en el que los Estados miembros transmitirán cada dos años a la Comisión un informe de las excepciones aplicadas. La Comisión emitirá un dictamen acerca de dichas excepciones en un plazo máximo de doce

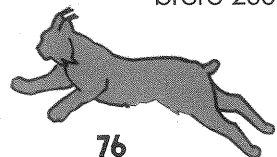




Pareja de lince ibéricos con collar de radiomarcaje. © Antonio Sabater/Enfoque 10

meses a partir de la recepción del informe<sup>22</sup>. A las previsiones reseñadas, debe unirse la referida en el artículo 22 que será de especial incidencia en las medidas de conservación del

<sup>22</sup> La Comisión ha recordado que las excepciones previstas deben ser interpretadas estrictamente, teniendo en cuenta las necesidades específicas en cada caso. El cumplimiento de los objetivos de la Directiva debe servir siempre como guía en esta interpretación. Ver *Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, de febrero 2007.

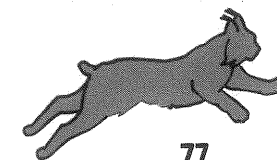


lince. Por un lado, éste artículo prevé que los Estados miembros "estudiarán la conveniencia de reintroducir especies del Anexo IV, autóctonas de su territorio, siempre que esta medida contribuya a su conservación y a condición de que, teniendo igualmente en cuenta la experiencia de otros Estados miembros o de otras partes implicadas, se establezca mediante un estudio que tal reintroducción contribuye de modo eficaz a restablecer dichas especies en un estado de conservación favorable y que no se haga sino después de consultar adecuadamente a las personas afectadas". Por otro lado, "garantizarán que la introducción intencionada en la naturaleza de una especie que no sea autóctona de su territorio se regule de modo que no perjudique a la fauna y flora silvestres autóctonas ni a sus hábitats naturales en su zona de distribución natural y, si lo consideraren necesario, prohibirán dicha introducción".

La Directiva Hábitat ha sido objeto de duras críticas en cuanto al cumplimiento de sus previsiones, de forma que se ha llegado a afirmar que todos los Estados Partes han incumplido sus obligaciones al respecto. En el propio texto se ha previsto un sistema de monitorización mediante la obligación de los Estados de informar cada seis años de las medidas nacionales adoptadas y la responsabilidad de la Comisión de elaborar un informe de síntesis a partir de los datos aportados (art. 17).

El último informe presentado evalúa información del período 2001-2006 y, como en los anteriores, la Comisión señala importantes deficiencias en las medidas de conservación adoptadas por los Estados, en los sistemas de información desarrollados, y en la presentación de los datos requeridos<sup>23</sup>.

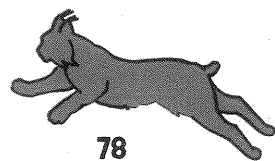
<sup>23</sup> Ver Informe de la Comisión de 13 de julio de 2009 sobre el estado de conservación de los tipos de hábitats y especies de conformidad con el artículo 17 de la Directiva de «Hábitats». Documento COM(2009) 358.





Adulto y primeras crías del Programa de Conservación Ex-situ del Lince Ibérico.

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 Unión Europea, pero estamos muy lejos de alcanzar poblaciones sanas y sostenibles de éstas y de la mayoría de las demás especies.



### 3.3. La financiación europea para la conservación del lince ibérico.

Para establecer un correcto encuadre de la financiación europea de las acciones de conservación de especies protegidas, deben tenerse en cuenta dos datos. Por un lado, hay que recordar que la política europea en materia medioambiental incluye competencias tanto de las Instituciones europeas como de los Estados miembros, lo que conlleva que la responsabilidad de sufragar las acciones de protección de la biodiversidad debe ser prioritariamente nacional. La financiación comunitaria sería siempre complementaria, y quedaría reservada a aquellas acciones que presentasen un valor añadido para el sistema de la Unión Europea. A lo apuntado debe añadirse un segundo dato como es que la protección ambiental ha sido constituida como un objetivo transversal, que debe ser tenido en cuenta en el desarrollo de todas las políticas de la Unión Europea.

Este segundo aspecto conlleva que puedan utilizarse los fondos destinados a otras políticas también con un componente ambiental, de forma que, por ejemplo, determinadas acciones de financiación en la política agrícola de la Unión Europea o de los instrumentos financieros de Política Regional, particularmente los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, incidan en la mejora de las condiciones de conservación de especies animales protegidas. Una mención especial requiere la iniciativa comunitaria de la Cooperación Territorial Europea (antigua INTERREG), en cuyo ámbito se desarrollan proyectos de financiación de cooperación transfronteriza y de carácter interregional, que podrán incluir elementos de mejora de las condiciones de especies en peligro de extinción y comunidades dispersas en el territorio europeo.

Por lo tanto, puede concluirse que la financiación para la conservación de especies protegidas debería venir prioritariamente de los Estados miembros, a lo que se añade que puede conseguirse financiación europea adicional de los distintos fondos destinados a acciones que incidan en esta materia. No obstante lo señalado, el debate sobre la estructura y el alcance de la financiación que requiere un instrumento

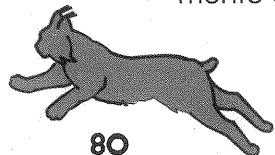


como la Directiva Hábitats y la puesta en marcha de la Red Natura 2000 ha sido arduo, y está lejos de cerrarse. La cuestión principal objeto de debate es si es suficiente la financiación general, o si este sistema requiere financiación específica y adicional que garantice la viabilidad de los objetivos perseguidos. Para el periodo financiero comprendido entre los años 2007 a 2013, la solución adoptada ha sido la segunda, y el instrumento financiero específico que ha sido destinado a la cofinanciación de proyectos ambientales en este ámbito ha sido el incluido en el *Reglamento 614/2007, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+)* (DO L 149, de 9/6/2007).

LIFE+ viene a sustituir algunos de los programas financieros existentes incluyendo un cierto grado de simplificación en materia financiera, pero en modo alguno pretende suponer la única línea de financiación de la Directiva Hábitats<sup>24</sup>. En el preámbulo del Reglamento 614/2007 se pone de manifiesto la necesidad de utilizar otras vías de financiación del sistema europeo para el correcto funcionamiento de la Red Natura, con lo que se reconoce su calidad de programa específico pero no único en esta materia. Ésta ha sido la solución financiera actualmente en vigor, pero el debate está lejos de considerarse concluido. En la primavera de 2010 el Consejo de la Unión Europea, en su composición de Ministerios de Medio Ambiente, ha reiterado la necesidad de asegurar una financiación adecuada de la Red Natura 2000, y pidió a la Comisión que siguiera avanzando en la evaluación de los resultados obtenidos y en la propuesta de nuevas aproximaciones.

La actual fase LIFE+ debe conectarse a la línea de trabajo iniciada en 1992, para la articulación de LIFE como un instrumento financiero que permitiese el desarrollo de la política europea ambiental.

<sup>24</sup> En particular LIFE+ sustituye a LIFE, el Programa de Cooperación para el Desarrollo Sostenible en el Medio Urbano, Programa de Fomento de las Organizaciones no Gubernamentales y Forest Focus.



El ámbito de aplicación de LIFE se extiende a proyectos realizados en Estados miembros, así como en Estados candidatos y en algunos vecinos. Conforme al Reglamento 614/2007, este instrumento incluirá la financiación de proyectos en tres ámbitos: Naturaleza y Biodiversidad, Política y Gobernanza Medioambiental; e Información y Comunicación. El presupuesto total para el periodo 2007-2013 es de 2.143.409.000 euros, de los que, al menos, un 78% debe destinarse a la financiación de proyectos y, de estos, el componente de Naturaleza y Biodiversidad recaba, al menos, el 50%. A esto debe añadirse que el 15% del presupuesto total dedicado a proyectos debe reservarse para proyectos transnacionales. La Comisión debe asegurar, además, una distribución proporcionada de proyectos cofinanciados en el territorio europeo, teniendo en cuenta tanto criterios de población y densidad como de carácter ambiental.

La línea dedicada a Naturaleza y Biodiversidad es el marco en el que se incluyen los proyectos destinados a la aplicación de la Directiva Hábitats y el mantenimiento de la Red Natura 2000. El Reglamento 614/2007 precisa las condiciones que deberán presentar los proyectos para su selección y, entre estos, aparecen algunos criterios generales como el de presentar un interés europeo por contribuir a los objetivos de la política y la legislación europeas ambientales, y ser técnica y financieramente coherentes, viables y rentables; a lo que se añaden otros más específicos como es el requerimiento de que incluyan buenas prácticas o proyectos de demostración en relación a la aplicación de la Directiva Hábitats.

Los proyectos podrán ser presentados por agentes, entidades o instituciones públicas y privadas, en convocatorias anuales desarrolladas por la Comisión Europea. El programa LIFE+ financiará habitualmente el 50% del coste del proyecto y, en condiciones especiales, este porcentaje podrá subir al 75% en aquellos proyectos destinados a medidas concretas de financiación de conservación de especies y hábitats protegidos por la Directiva Hábitats.

