



Bruselas, 12.10.2021
C(2021) 7301 final

Comunicación de la Comisión

Documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario con arreglo a la Directiva sobre los hábitats

Comunicación de la Comisión

Documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario con arreglo a la Directiva sobre los hábitats

**Documento de orientación sobre la
protección rigurosa
de las especies animales de interés
comunitario con arreglo
a la Directiva sobre los hábitats**

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	4
1. CONTEXTO	6
2. ARTÍCULO 12	9
2.1 Consideraciones jurídicas generales.....	10
2.2 Medidas necesarias para un sistema de protección rigurosa ..	12
2.2.1 Medidas para instaurar y aplicar eficazmente un sistema de protección rigurosa	13
2.2.2 Medidas para garantizar un estado de conservación favorable	15
2.2.3 Medidas relativas a las situaciones descritas en el artículo 12	17
2.2.4 Disposiciones del artículo 12, apartado 1, letras a) a d), en relación con actividades en curso.....	20
2.3 Disposiciones específicas de protección con arreglo al artículo 12 ...	28
2.3.1 Captura o sacrificio deliberados de especímenes de especies recogidas en el anexo IV, letra a)	28
2.3.2 Perturbación deliberada de especies recogidas en el anexo IV, letra a), especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración.....	30
2.3.3 Destrucción o recogida intencionales de huevos en la naturaleza ...	34
2.3.4 Deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso	34
2.3.5 Posesión, transporte, comercio o intercambio y oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza	46
2.3.6 Sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de especies recogidas en el anexo IV, letra a)	46
3. ARTÍCULO 16	51
3.1 Consideraciones jurídicas generales.....	52
3.1.1 Obligación de garantizar una transposición íntegra, clara y precisa del artículo 16	52
3.1.2 Aplicación general adecuada de las excepciones.....	54
3.2 Un sistema de concesión de excepciones cuidadosamente controlado: las tres pruebas.....	55
3.2.1 Demostración de una de las razones recogidas en el artículo 16, apartado 1, letras a) a e) (prueba 1)	58
3.2.2 Ausencia de otra solución satisfactoria (prueba 2)	70
3.2.3 Repercusiones de una excepción sobre el estado de conservación (prueba 3)	73
3.3 Consideraciones adicionales	77
3.3.1 El papel de los planes de acción para especies	78
3.3.2 Evaluación de impacto de planes/proyectos y protección de las especies	78
3.3.3 El papel de las medidas compensatorias	80

3.3.4	Excepciones que abarcan varias especies	81
3.3.5	«Carácter temporal»: gestión de la colonización de lugares objeto de desarrollo por parte de especies enumeradas en el anexo IV	81
3.4 Seguimiento de las excepciones y presentación de informes sobre estas.....		84
3.4.1	Seguimiento de las repercusiones de las excepciones	84
3.4.2	Obligaciones de presentación de informes conforme al artículo 16, apartados 2 y 3	84
Anexo I. Asuntos judiciales citados		87
Anexo II. Lista de especies animales comprendidas en los anexos II, IV y V		89
Anexo III. Aplicación del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats: el ejemplo del lobo.....		102

PRÓLOGO

¿Por qué actualizar el documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales?

El primer documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario con arreglo a la Directiva sobre los hábitats¹ se publicó en 2007. Su objetivo era ayudar a entender mejor las disposiciones destinadas a la protección de las especies y los términos específicos empleados.

Tras el control de adecuación de las Directivas de la UE sobre protección de la naturaleza (2014-2016), la Comisión Europea adoptó el *Plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía*² para promover una aplicación de las Directivas mejor, más inteligente y más rentable. La primera medida del Plan de acción requería, entre otras cosas, la actualización del presente documento de orientación. Ello se consideró necesario a la luz de las últimas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y para garantizar una coherencia mejor con objetivos socioeconómicos más amplios.

La presente orientación es el resultado de dicho proceso de revisión. Tiene en cuenta la experiencia práctica obtenida a través de la aplicación de las disposiciones relativas a la protección de las especies de la Directiva sobre los hábitats durante los años transcurridos desde la publicación de la primera versión del documento.

Objetivo del documento de orientación

El documento se centra en las obligaciones que emanan de los artículos 12 y 16 de la Directiva sobre los hábitats. En virtud de ellos se establece un sistema de protección rigurosa de las especies animales enumeradas en el anexo IV, letra a), de la Directiva, al tiempo que se permiten excepciones a dichas disposiciones en determinadas condiciones. El documento se basa principalmente en las sentencias pertinentes del TJUE y en ejemplos de sistemas de protección de especies instaurados en diversos Estados miembros.

Sus destinatarios son las autoridades nacionales, regionales y locales, los organismos de conservación y otras organizaciones responsables de la aplicación de la Directiva sobre los hábitats, o participantes en ella, así como las partes interesadas. Con él se pretende ayudarles a concebir maneras eficaces y pragmáticas para aplicar las disposiciones, respetando plenamente el marco jurídico. Se ha consultado con los Estados miembros y las principales partes interesadas los diversos proyectos del documento y se han tenido en cuenta sus observaciones.

Limitaciones del documento de orientación

En la presente guía se expone la interpretación que hace la Comisión de las disposiciones pertinentes de la Directiva, pero su carácter no es legislativo de por sí; no establece nuevas normas, sino que ofrece orientación sobre la aplicación de las existentes. Solo el TJUE es competente para formular interpretaciones autorizadas del Derecho de la UE.

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

2 Más información:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/index_en.htm.

La orientación, que se seguirá actualizando periódicamente, debe leerse a la luz de cualquier jurisprudencia que surja sobre el tema y también de la experiencia acumulada a través de la aplicación de los artículos 12 y 16 en los Estados miembros.

Estructura del documento

El documento se presenta en tres capítulos principales. El primer capítulo examina el lugar que ocupa la protección de especies dentro de la estructura general de la Directiva sobre los hábitats. El segundo analiza en mayor profundidad las disposiciones legales pertinentes del artículo 12 de la Directiva. En el tercero se estudian las posibilidades de establecer excepciones en virtud del artículo 16.

Las principales conclusiones extraídas de los análisis se resumen (en cursiva) al principio de cada sección. En el anexo I se recogen las referencias completas de los asuntos judiciales citados a lo largo del texto, mientras que en el anexo II figura la relación de especies animales amparadas por las disposiciones relativas a la protección de las especies. El anexo III proporciona un ejemplo, centrado en el caso del lobo, de cómo se puede aplicar el documento de orientación.

1. CONTEXTO

1.1 Conservación de especies en virtud de la Directiva 92/43/CEE

(1-1) El artículo 2, apartado 1, establece el objetivo general de la Directiva sobre los hábitats, a saber, «contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado».

Con arreglo al artículo 2, apartado 2, las medidas adoptadas en virtud de la Directiva «tendrán como finalidad 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». Dichas medidas, de conformidad con el artículo 2, apartado 3, «tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales»³.

Por consiguiente, el objetivo principal de la Directiva sobre los hábitats es el restablecimiento o el mantenimiento de todos los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario en un estado de conservación favorable. El artículo 1, letra i), de la Directiva define lo que se entiende por «estado de conservación favorable» de una especie⁴.

(1-2) Para lograr este objetivo, la Directiva se divide en dos bloques centrales de disposiciones. El primer bloque se centra en la conservación de los hábitats naturales y de los hábitats de especies (artículos 3 a 11) y el segundo en la protección de especies (artículos 12 a 16).

(1-3) Las disposiciones sobre la protección de especies (artículos 12 a 16) se aplican en toda la zona de distribución natural de las especies dentro de los Estados miembros, tanto en los lugares Natura 2000 como fuera de ellos. El carácter de estas disposiciones es complementario al de las disposiciones por las que se rigen los lugares Natura 2000, cuyo interés es la protección de los hábitats naturales y las zonas fundamentales de los hábitats de las especies protegidas enumeradas en el anexo II de la Directiva.

(1-4) Las directivas son vinculantes en cuanto al resultado que debe conseguirse, pero dejan en manos de los Estados miembros la elección de la forma y los métodos para lograr ese resultado. La jurisprudencia ha precisado de manera reiterada que la transposición al Derecho nacional debe ser clara, precisa y fidedigna y tener una fuerza imperativa indiscutible (véanse los asuntos del TJUE C-363/85, C-361/88, C-159/99, apartado 32, C-415/01, apartado 21, C-58/02, C-6/04, apartados 21, 25 y 26, y C-508/04, apartado 80).

3 El artículo 2, apartado 3, se refleja, por ejemplo, en las disposiciones del artículo 16, que prevé la posibilidad de establecer excepciones al régimen de protección rigurosa de especies, entre otras, por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica. No obstante, el artículo 2, apartado 3, no contempla una base jurídica adicional que exima del cumplimiento de las disposiciones obligatorias de esta Directiva. Véase, en el contexto de la selección de los lugares Natura 2000 con arreglo al artículo 4, apartado 1, la sentencia de 7 de noviembre de 2000, *First Corporate Shipping*, C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600, apartado 25.

4 Véase asimismo el documento «*Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013-2018*» (Informes en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats. Notas explicativas y directrices para el período 2013-2018), p.7, https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

(1-5) La interpretación y aplicación de las disposiciones de la Directiva también deben tener en cuenta **el principio de cautela** recogido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), cuyo objetivo es garantizar un mayor nivel de protección del medio ambiente mediante la toma de medidas de prevención en caso de riesgo.

(1-6) Asimismo, conviene subrayar que la aplicación de las disposiciones relativas a la protección de las especies de la Directiva requiere **un enfoque adaptado a cada especie**. En consecuencia, los Estados miembros siempre deben meditar sus medidas de aplicación a la luz del objetivo previsto, la especie afectada y las circunstancias particulares de cada caso.

(1-7) No deben malinterpretarse estos conceptos de flexibilidad y proporcionalidad. No merman las obligaciones de los Estados miembros de actuar de una manera eficaz, sino que conceden a las autoridades suficiente margen de maniobra para adaptar su forma de aplicación a circunstancias específicas (por lo que respecta al estado de conservación, pero también en términos sociales, económicos y culturales).

(1-8) A juicio del Tribunal, «los artículos 12, 13 y 16 de la Directiva sobre los hábitats forman un conjunto coherente de normas cuyo objeto es garantizar la protección de las poblaciones de las especies afectadas, de modo que toda excepción que sea incompatible con dicha Directiva infringe tanto las prohibiciones establecidas en sus artículos 12 o 13 como la regla según la cual pueden establecerse excepciones con arreglo al artículo 16 de la misma Directiva»⁵. Además, el Tribunal precisó que «los artículos 12 a 14 y 15, letras a) y b), de la Directiva forman un conjunto coherente de normas que imponen a los Estados miembros la obligación de establecer regímenes de protección estrictos de las especies animales y vegetales de que se trata»⁶. Independientemente del enfoque que se adopte por lo que respecta a la aplicación de estas disposiciones, deberá respetarse el objetivo general de la Directiva, a saber, garantizar la biodiversidad y el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado favorable, de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario

El área de distribución natural de las especies y los hábitats: un concepto dinámico

(1-9) El área de distribución natural describe a grandes rasgos los límites espaciales en que se manifiesta el hábitat o especie. No se corresponde exactamente con las ubicaciones precisas (la zona efectivamente ocupada) o el territorio en el que hay un hábitat, especie o subespecie de manera permanente. Dichas ubicaciones o territorios efectivos pueden estar fragmentados o dispersos (es decir, la distribución de los hábitats y especies puede ser desigual) dentro de su área de distribución natural. Si dicha dispersión responde a causas naturales como, por ejemplo, factores ecológicos, las ubicaciones aisladas no deben interpretarse como un área de distribución continua. Por ejemplo, en el caso de una especie alpina, el área de distribución pueden ser los Alpes y los Pirineos, pero no la llanura que los separa. No obstante, el área de distribución natural comprende zonas que no se utilizan permanentemente: las especies migratorias, entre otras, tienen un área de distribución que comprende el conjunto de superficies

5 Sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, apartado 112, y sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania, asunto C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3, apartado 66.

6 Sentencia de 10 de mayo de 2007, Comisión/República de Austria, asunto C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, apartado 109.

terrestres o acuáticas que una especie migratoria habita, frecuenta temporalmente, atraviesa o sobrevuela en un momento cualquiera durante su migración habitual⁷.

(1-10) El área de distribución natural no es estática, sino dinámica: puede reducirse y expandirse. El área de distribución natural puede constituir un aspecto para la evaluación de las condiciones de un hábitat o especie. Si el tamaño del área de distribución natural no es suficiente para permitir la existencia a largo plazo de dicho hábitat o especie, se pide a los Estados miembros que definan un valor de referencia para el área de distribución que permitiría unas condiciones favorables y que emprendan medidas en este sentido, por ejemplo, fomentando la expansión del área de distribución actual.(1-11) Cuando una especie o hábitat se extiende por sí solo a una zona o territorio nuevos, o cuando se ha reintroducido una especie en su anterior área de distribución natural (de conformidad con las normas recogidas en el artículo 22 de la Directiva sobre los hábitats), este territorio debe considerarse parte del área de distribución natural. De igual manera, el restablecimiento, la recreación o la gestión de las superficies del hábitat, así como determinadas prácticas agrícolas y silvícolas, pueden contribuir a la expansión del área de distribución natural de un hábitat o especie. No obstante, los individuos o poblaciones asilvestradas de especies animales introducidas deliberada o accidentalmente por el hombre en lugares en los que nunca ha habido presencia de forma natural, o a los que nunca se habrían extendido naturalmente en un futuro próximo, deben considerarse fuera de su área de distribución natural y, por ende, excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva.

⁷ Véase asimismo el artículo 1 de la Convención de Bonn.

2. ARTÍCULO 12

Texto del artículo 12

Artículo 12

1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

- a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;
- b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;
- c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;
- d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

2. Con respecto a dichas especies, los Estados miembros prohibirán 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, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de la puesta en aplicación de la presente Directiva.

3. Las prohibiciones que se mencionan en las letras a) y b) del apartado 1 y en el apartado 2 serán de aplicación en todas las etapas de la vida de los animales a que se refiere el presente artículo.

4. Los Estados miembros establecerán un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en la letra a) del Anexo IV. Basándose en la información recogida, los Estados miembros llevarán a cabo las nuevas indagaciones o tomarán las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión.

(2-1) El artículo 12 aborda la protección de las especies enumeradas en el anexo IV, letra a). El artículo se aplica en la totalidad del área de distribución natural de las especies dentro de la UE y pretende dar respuesta a sus amenazas directas en lugar de a las que afectan a sus hábitats, con la excepción del artículo 12, apartado 1, letra d).

(2-2) El anexo IV, letra a), abarca una amplia variedad de especies, de grandes vertebrados con amplias áreas de distribución a pequeños vertebrados con áreas de distribución muy reducidas. Algunas especies también figuran en el anexo II, por lo que también se benefician de las medidas destinadas a la conservación de sus hábitats dentro de zonas especiales de conservación (artículos 3 a 10). Por el contrario, otras solo están recogidas en el anexo IV, letra a), en cuyo caso el artículo 12 (para las especies animales) y el artículo 13 (para las especies vegetales) constituyen las disposiciones principales para lograr el objetivo de conservación de la Directiva indicado en el artículo 2.

(2-3) Antes de examinar en detalle las disposiciones del artículo 12, conviene recordar algunas consideraciones jurídicas generales elaboradas por el TJUE.

2.1. Consideraciones jurídicas generales

La transposición del artículo 12 al Derecho nacional debe ser completa, clara y precisa. Las disposiciones nacionales deben ser suficientemente específicas para cumplir los requisitos de la Directiva.

(2-4) La aplicación efectiva del **artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats requiere una transposición completa, clara y precisa por parte de los Estados miembros**. Según jurisprudencia reiterada, «las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica»⁸.

(2-5) De acuerdo con el Tribunal, «la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente una reproducción formal y textual de su contenido en una disposición legal expresa y específica y, en función de su contenido, puede ser suficiente un contexto jurídico general, siempre que este último garantice efectivamente la plena aplicación de la Directiva de manera suficientemente clara y precisa»⁹. El Tribunal de Justicia ha sostenido reiteradamente que, para poder cumplir la exigencia de seguridad jurídica, los particulares han de disfrutar de una situación jurídica clara y precisa que les permita conocer el pleno alcance de sus derechos para ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales¹⁰.

La legislación puede consagrar diferentes tipos de restricciones en diversas formas. Sin embargo, independientemente de la forma que se utilice, debe ser suficientemente clara, precisa y estricta. Por ejemplo, se ha estimado que la prohibición de utilizar productos fitosanitarios, cuando sea previsible que produzca efectos nocivos sobre el equilibrio de la naturaleza, no expresa de manera clara, precisa y estricta la prohibición de deterioro de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies animales protegidas prevista en el artículo 12, apartado 1, letra d)¹¹.

(2-6) Cualquier disposición por la que se establezca un marco de protección rigurosa debe abarcar específicamente las especies del anexo IV y cumplir todos los requisitos recogidos en el artículo 12. El Tribunal¹² hizo hincapié en la importancia de ello en el asunto *Caretta caretta* (tortuga boba). Tras ser instado por el Tribunal a que precisara las disposiciones de su ordenamiento en vigor que, a su juicio, podían cumplir los requisitos exigidos por el artículo 12, «el Gobierno helénico se limitó a enumerar una serie de normas legislativas, reglamentarias y administrativas, sin indicar ninguna disposición específica que pudiera cumplir los mencionados requisitos».

Habida cuenta del carácter específico del artículo 12, el Tribunal resolvió que las disposiciones legislativas o administrativas de carácter general, por ejemplo, la mera repetición del texto del artículo 12 en la legislación nacional, no siempre cumplen los requisitos de protección de las especies ni garantizan la aplicación efectiva del artículo 12. La transposición formal del artículo 12 a la legislación nacional no basta por sí misma

8 Véase, en particular, la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartado 27, además de las siguientes sentencias: 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, asunto C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89, apartados 18 y 24; 19 de septiembre de 1996, Comisión/Grecia, asunto C-236/95, ECLI:EU:C:1996:341, apartado 13; 19 de mayo de 1999, Comisión/Francia, asunto C-225/97, ECLI:EU:C:1999:252, apartado 37; 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, asunto C-144/99, ECLI:EU:C:2001:257, apartado 21; 17 de mayo de 2001, Comisión/Italia, asunto C-159/99, ECLI:EU:C:2001:278, apartado 32.

9 Por ejemplo: Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartado 21.

10 Véanse en este sentido el asunto 29/84, Comisión/Alemania, ECLI:EU:C:1985:229, apartado 23; el asunto 363/85, Comisión/Italia, ECLI:EU:C:1987:196, apartado 7; y el asunto C-57/89, Comisión/Alemania, ECLI:EU:C:1991:225, apartado 18.

11 Asunto C-98/03, Comisión/Alemania, apartados 67 y 68.

12 Véase la sentencia de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, asunto C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60, apartado 29.

para garantizar su efectividad. Debe complementarse con la aplicación de disposiciones adicionales que garanticen una protección rigurosa sobre la base de las particularidades y los problemas y amenazas específicos de las especies o grupos de especies enumerados en el anexo IV.

(2-7) A la hora de transponer la Directiva, los Estados miembros deben respetar el sentido de los términos y conceptos empleados en la Directiva para asegurar la uniformidad en su interpretación y aplicación¹³. Esto conlleva asimismo que las medidas nacionales de transposición deben garantizar la plena aplicación de la Directiva sin modificar sus términos, aplicar de manera selectiva sus disposiciones o añadir condiciones o excepciones adicionales no previstas en la Directiva¹⁴.

Como ha señalado el Tribunal, «la exactitud de la adaptación tiene una particular importancia en un caso como el de autos, en el que la gestión del patrimonio común está confiada, para sus respectivos territorios, a los Estados miembros [...] De ello se deduce que, en virtud de la Directiva sobre los hábitats, la cual establece normas complejas y técnicas en el ámbito del Derecho del medio ambiente, los Estados miembros están especialmente obligados a velar por que su legislación, destinada a efectuar la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva sea clara y precisa»¹⁵.

Por ejemplo, se considera que al transponer el artículo 12, apartado 1, letra d), prohibiendo únicamente el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o las zonas de descanso que sean claramente perceptibles o perfectamente conocidos e identificados como tal, o prohibiendo únicamente el deterioro o la destrucción intencionales de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso¹⁶, se ha modificado el fondo del artículo 12, apartado 1, letra d), y se ha limitado su ámbito de aplicación. En virtud de esta disposición, los Estados miembros deben prohibir la destrucción de *todos* los lugares de reproducción y zonas de descanso, deliberada o no, y no solo los ampliamente conocidos. Asimismo, excluye la exención de los actos lícitos de la prohibición recogida en el artículo 12, apartado 1, letra d). En consecuencia, este tipo de transposición es incompatible con el artículo 12, apartado 1, letra d), ya que no prohíbe la destrucción —deliberada o no— de *todos* los lugares de reproducción y las zonas de descanso.

(2-8) Además, las «meras prácticas administrativas que, por su naturaleza, pueden ser modificadas discrecionalmente por la Administración no pueden ser consideradas como constitutivas de una válida ejecución de la obligación que incumbe a los Estados miembros destinatarios de una Directiva en virtud del artículo 189 del Tratado»¹⁷. Otro asunto judicial ratificó esta decisión¹⁸. La existencia de jurisprudencia nacional solamente, sin ninguna disposición legal específica, no puede aceptarse como que se haya cumplido adecuadamente con la obligación de transponer íntegramente la Directiva. Por el contrario, «un incumplimiento puede derivar de la existencia de una práctica administrativa que infrinja el Derecho comunitario, aunque la normativa nacional aplicable sea, en sí misma, compatible con ese Derecho»¹⁹.

13 Véase, por ejemplo, la sentencia de 28 de marzo de 1990, procesos penales contra G. Vessoso y G. Zanetti, asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, ECLI:EU:C:1990:145.

14 Sentencia de 13 de febrero de 2003, Comisión/Luxemburgo, asunto C-75/01, ECLI:EU:C:2003:95, apartado 28.

15 Véanse, por ejemplo, la sentencia en Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartados 25 y 26 y la sentencia en Comisión/Alemania, asunto C-98/03, apartados 59 y 60.

16 Véase asimismo la sentencia Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartado 79.

17 Por ejemplo: sentencia de 23 de febrero de 1988, Comisión/Italia, asunto 429/85, ECLI:EU:C:1988:83, apartado 12; sentencia de 11 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, asunto C-315/98, ECLI:EU:C:1999:551, apartado 10; sentencia de 13 de febrero de 2003, Comisión/Luxemburgo, asunto C-75/01, ECLI:EU:C:2003:95, apartado 28.

18 Sentencia Comisión/Austria, asunto 508/04, apartado 80; sentencia de 15 de marzo de 2012, Comisión/Polonia, asunto 46/11, ECLI:EU:C:2012:146, apartado 28.

19 Sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, asunto 342/05, ECLI:EU:C:2007:341, apartado 22.

1. Jurisprudencia del TJUE: el asunto *Caretta caretta* (tortuga boba) en Zante

El asunto *Caretta caretta* (Comisión/Grecia, asunto C-103/00) fue la primera sentencia sobre la aplicación del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats a una especie específica. Antes de esta sentencia, el Tribunal no se había pronunciado nunca respecto a la interpretación de su aplicación y ámbito de aplicación.

La tortuga boba (*Caretta caretta*) figura en los anexos II y IV de la Directiva sobre los hábitats como especie de interés comunitario que requiere una protección estricta. El golfo de Laganas, situado en la isla de Zante, es el lugar de reproducción de esta tortuga más importante del Mediterráneo y además pertenece a la red Natura 2000.

En 1998, varias organizaciones no gubernamentales sacaron a la luz los múltiples problemas que la especie sufría en Zante, como el uso incontrolado de las playas de la isla y el mar circundante para actividades turísticas, la construcción de edificios ilegales, la utilización de ciclomotores en las playas y otras actividades con efectos potencialmente negativos para estas tortugas.

La Comisión instó a las autoridades griegas a que facilitasen información sobre las medidas adoptadas en la isla para proteger a la especie. Partiendo de esta información y de las constataciones de los funcionarios de la Comisión en las visitas de control, se incoó un procedimiento de infracción al amparo del artículo 258 del TFUE puesto que Grecia había incumplido sus obligaciones en virtud del artículo 12, apartado 1, letras b) y d), de la Directiva sobre los hábitats. En el transcurso del procedimiento administrativo previo, las autoridades griegas sostuvieron que se habían tomado todas las medidas oportunas para garantizar la protección de la tortuga o estaban en proceso de adopción y puesta en práctica.

Después de que la Comisión volviese a evaluar la situación en 1999, constató que seguía sin ser adecuada y remitió el asunto al Tribunal de Justicia. Más concretamente, la Comisión alegó que Grecia había incumplido el artículo 12, apartado 1, letras b) y d), de la Directiva sobre los hábitats, por una parte, al no haber adoptado un marco jurídico que permita garantizar una protección rigurosa de la tortuga marina *Caretta caretta* frente a cualquier perturbación deliberada durante el período de reproducción, así como frente a cualquier deterioro o destrucción de sus áreas de reproducción y, por otra parte, al no haber adoptado medidas concretas efectivas para evitar dichos problemas.

El 30 de enero de 2002, el Tribunal estimó los argumentos de la Comisión y condenó a Grecia por no haber establecido y aplicado un sistema efectivo de protección rigurosa de la tortuga boba *Caretta caretta* en Zante. En particular, las autoridades griegas no habían adoptado las medidas necesarias con el fin de evitar la perturbación de la especie durante el período de reproducción e impedir actividades susceptibles de causar el deterioro o la destrucción de sus áreas de reproducción.

Tras el segundo fallo, se constituyó un nuevo Consejo de Administración para supervisar las playas de nidificación y ejercer de intermediario con las autoridades locales (prefectura, municipios, Policía, autoridad portuaria, autoridad responsable de los espacios públicos). Además, se firmaron códigos de conducta con las ONG, los operadores económicos y los propietarios de tierras. Tras la evaluación de las nuevas medidas adoptadas para proteger a la especie, la Comisión consideró que Grecia había acatado la sentencia del Tribunal y el 27 de junio de 2007 decidió archivar el asunto.

2.2. Medidas necesarias para un sistema de protección rigurosa

(2-9) En virtud del artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros deben tomar «las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa» eficaz de las especies que figuran en el anexo IV, en sus áreas de distribución natural. Esto plantea varias cuestiones en cuanto a la definición de determinados términos empleados. Aunque la Directiva establece claramente las prohibiciones, no define en detalle, por ejemplo, lo que se entiende por medidas «necesarias» o por un «sistema» de protección rigurosa.

(2-10) En consecuencia, conviene recordar que la interpretación y la aplicación del artículo 12, apartado 1, letras a) a d), deben tener en cuenta el objetivo de la Directiva

recogido en el artículo 2. De este modo, la Directiva concede a los Estados miembros cierto margen de actuación para establecer un «sistema» de protección rigurosa de las especies enumeradas en el anexo IV. Sin embargo, esta facultad discrecional está supeditada a una serie de limitaciones y debe cumplir varios requisitos mínimos que se detallan a continuación.

2.2.1. Medidas para instaurar y aplicar eficazmente un sistema de protección rigurosa

La aplicación íntegra y efectiva del artículo 12 requiere: 1) el establecimiento de un marco jurídico coherente para el sistema de protección rigurosa; 2) medidas concretas para garantizar su cumplimiento efectivo sobre el terreno; y 3) la aplicación de una serie de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo.

(2-11) La **aplicación íntegra y efectiva del artículo 12 requiere**, por un lado, **el establecimiento de un marco jurídico coherente**, es decir, la adopción de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas específicas para prohibir efectivamente las actividades indicadas en el artículo 12 **y**, por el otro, **la aplicación de medidas concretas para garantizar el cumplimiento de dichas disposiciones** sobre el terreno con vistas a la protección de las especies enumeradas en el anexo IV. Esta doble salvaguardia es fundamental para la aplicación del artículo 12.

El Tribunal ha confirmado este planteamiento en los asuntos C-103/00 (referente a la protección de *Caretta caretta* en Zante²⁰), C-518/04 (referente a la protección de *Vipera schweizeri* en Milos²¹), C-183/05 (referente a la protección de varias especies recogidas en el anexo IV en Irlanda²²), C-383/09 (referente a la protección de *Cricetus* en Francia²³) y C-504/14 (referente a la protección de *Caretta caretta* en la zona de Kyparissia²⁴).

(2-12) De este modo, el artículo 12, apartado 1, exige el establecimiento y la aplicación de un sistema de protección rigurosa que prohíba efectivamente las actividades en él enumeradas. En consecuencia, un sistema adecuado de protección rigurosa de las especies que figuran en el anexo IV también requiere **un conjunto de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo**. Esta condición también es de aplicación, cuando proceda, a la coordinación transfronteriza entre Estados miembros vecinos, en particular cuando compartan la misma población de una especie protegida.

En el asunto *Cricetus cricetus* (C-383/09), el Tribunal declaró que la transposición de la disposición recogida en el artículo 12, apartado 1, letra d), requiere, además de la adopción de un marco legislativo completo, la adopción de medidas concretas y específicas de protección y la adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo²⁵ (véanse asimismo los asuntos C-518/04²⁶ y C-183/05²⁷). Por consiguiente, tal sistema de protección rigurosa debe permitir que se evite efectivamente el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies animales que figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats (véase el asunto C-103/00²⁸).

20 Comisión/Grecia, asunto C-103/00. Véase asimismo la sentencia de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia, C-157/89, ECLI:EU:C:1991:22, apartado 14, que versa sobre el artículo 7 de la Directiva 2009/147/CE sobre aves.

21 Sentencia de 16 de marzo de 2006, Comisión/Grecia, asunto C-518/04, ECLI:EU:C:2006:183.

22 Sentencia de 11 de enero de 2007, Comisión/Irlanda, asunto C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14.

23 Sentencia de 9 de junio de 2011, Comisión/Francia, asunto C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

24 Sentencia de 10 de noviembre de 2016, Comisión/Grecia, asunto C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847.

25 Comisión/Francia, asunto C-383/09, apartados 19 y 20.

26 Comisión/Grecia, asunto C-518/04, apartado 16.

27 Comisión/Irlanda, asunto C-183/05, apartados 29 y 30.

28 Comisión/Grecia, asunto C-103/00, apartado 39.

En el asunto *Skydda Skogen* (C-473/19 y C-474/19), el Tribunal ha confirmado que, en efecto, a fin de alcanzar los objetivos de la Directiva sobre los hábitats, es importante que las autoridades competentes estén en condiciones de anticipar las actividades que serían perjudiciales para las especies protegidas por dicha Directiva, con independencia de que el objetivo de la actividad en cuestión consista o no en el sacrificio o en la perturbación de esas especies²⁹.

(2-13) Ello emana directamente del término «sistema de protección rigurosa» y también tiene en cuenta la necesidad de establecer un vínculo entre las medidas adoptadas y los objetivos del artículo 12 y de la Directiva en general. **Estas medidas deben contribuir al objetivo del mantenimiento de la especie a largo plazo o el restablecimiento de su población en el hábitat correspondiente y deben hacerse cumplir efectivamente.**

Esta interpretación viene a ser confirmada por los considerandos 3³⁰ y 15³¹ de la Directiva, que mencionan el estímulo de las actividades humanas y las medidas de gestión como elementos necesarios para el mantenimiento o el restablecimiento de especies en un estado de conservación favorable. Los considerandos en sí no tienen un carácter jurídico vinculante y no pueden invalidar las disposiciones materiales de la Directiva en ninguna circunstancia, pero sí ofrecen una indicación clara de la intención. Así, aunque el Tribunal no se apoya en el preámbulo para motivar directamente una sentencia, se suele utilizar como ayuda para interpretar las disposiciones materiales de la legislación secundaria³².

(2-14) La necesidad de medidas concretas, coherentes y coordinadas de carácter preventivo para poner en práctica el requisito de protección rigurosa de las especies del anexo IV no implica obligatoriamente el establecimiento de estructuras o procedimientos de autorización nuevos en cada país. Por ejemplo, respecto a los proyectos que puedan afectar a las especies que figuran en el anexo IV, los Estados miembros pueden adaptar los procedimientos de ordenación existentes para cumplir los requisitos del artículo 12. Esto implica que la evaluación del impacto para las especies y sus lugares de reproducción y zonas de descanso puede incorporarse a los procesos de toma de decisiones existentes a distintos niveles en un Estado miembro como, por ejemplo, las decisiones sobre la ordenación del territorio o los procedimientos de evaluación del impacto medioambiental de planes y proyectos.

En lo tocante a las actividades en curso, los Estados miembros pueden emplear procedimientos de ordenación, reglamentaciones o códigos de buenas prácticas (que han de ser suficientemente detallados y claros) como herramientas para aplicar las disposiciones del artículo 12. No obstante, como se explica en la sección 2.3.4, dichos enfoques y herramientas no sustituyen la protección jurídica formal, sino que la complementan.

2. Ejemplo de buenas prácticas: autorización medioambiental de proyectos, evaluación de impacto y protección rigurosa de especies en Francia

Desde 2017, el Código de Medio Ambiente de Francia (artículo L181-1) contempla que los proyectos con un impacto para el medio ambiente deban obtener una autorización medioambiental (la nomenclatura indica los tipos de proyectos afectados). El objetivo de esta autorización es velar por que los proyectos cumplan la normativa medioambiental aplicable (agua, riesgos

29 Asuntos acumulados C-473/19 y C-474/19, apartado 76.

30 «[Considerando] que el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas».

31 «Considerando que, como complemento de la Directiva 79/409/CEE, conviene establecer un sistema general de protección para determinadas especies de la fauna y de la flora; que deben establecerse medidas de gestión para determinadas especies, si su estado de conservación lo justifica, incluida la prohibición de determinadas modalidades de captura o de muerte, a la vez que se establecen posibles excepciones bajo determinadas condiciones».

32 Por ejemplo, Comisión/Alemania, asunto C-57/89.

medioambientales, biodiversidad, paisaje, etc.), incluidas las disposiciones sobre la protección rigurosa de las especies amparadas por la Directiva sobre los hábitats.

En este marco, es obligatorio realizar una evaluación de impacto basada en estudios ecológicos que, a su vez, puede ayudar a definir las medidas necesarias para evitar y reducir las repercusiones para las especies protegidas. De hecho, el primer objetivo es cumplir las prohibiciones relacionadas con las especies protegidas. En caso de que esto no sea posible y, por tanto, sea necesaria una excepción al régimen de protección rigurosa, debe realizarse un estudio exhaustivo que demuestre el cumplimiento de las condiciones para conceder la excepción. El caso es examinado por el Consejo Nacional para la Protección de la Naturaleza. La autorización medioambiental solo puede concederse si el proyecto cumple íntegramente todas las normas medioambientales aplicables.

Una vez autorizado, el proyecto está sujeto a controles administrativos y sobre el terreno para garantizar la observancia de las disposiciones de la autorización.

2.2.2. Medidas para garantizar un estado de conservación favorable

Las medidas de protección rigurosa adoptadas con arreglo al artículo 12 deben contribuir a la consecución del objetivo fundamental de la Directiva, a saber, el mantenimiento o restablecimiento de un estado de conservación favorable.

(2-15) La interpretación del artículo 12 debe tener en cuenta el objetivo de la Directiva sobre los hábitats fijado en el artículo 2, que se aplica sin distinciones a los hábitats y especies enumerados en todos los anexos. En consecuencia, **las medidas de protección rigurosa adoptadas en virtud del artículo 12 deben garantizar el restablecimiento o el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario que figuran en el anexo IV en un estado de conservación favorable o contribuir a ello.**

(2-16) Por otro lado, el artículo 12 debe interpretarse a la luz del artículo 1, letra i), que define lo que constituye un estado de conservación favorable de una especie. Ello implica que las medidas que vayan a adoptarse deben determinarse en función de las circunstancias concretas de cada situación y atendiendo a las especificidades de cada especie. Por ejemplo, las características de una especie, como su estado de conservación, pueden justificar medidas de protección más específicas o intensas.

En el asunto *Cricetus cricetus* (C-383/09, apartados 37 y 25), el Tribunal declaró que las medidas puestas en práctica «no eran suficientes para permitir evitar efectivamente el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso del hámster europeo». El Tribunal estimó que «pese a la aplicación de las medidas previstas en el plan de regeneración en favor del [hámster europeo] (2007-2011) y a las obligaciones mutuas de las partes afectadas por la conservación de la especie, los resultados biológicos obtenidos hasta la fecha son insuficientes para la conservación de dicha especie en Francia». Por lo tanto, «es necesario que el dispositivo en favor del hámster europeo sea mejorado de manera clara y rápida, para obtener a corto plazo resultados biológicos que demuestren la regeneración de la especie». De ello cabe extraer que el sistema de protección rigurosa debe adaptarse a las necesidades y el estado de conservación de la especie.

3. Orientación adicional: planes de acción de la UE para especies seleccionadas

La Comisión Europea lleva apoyando desde 2008 el desarrollo de varios planes de acción de la UE para especies seleccionadas enumeradas en la Directiva sobre los hábitats. Los planes están concebidos como una herramienta para la definición y priorización de medidas destinadas al restablecimiento de estas especies en toda su área de distribución dentro de la UE. Proporcionan información sobre el estado, la ecología, las amenazas y las medidas de conservación vigentes respecto a cada especie y enumeran las acciones fundamentales necesarias para mejorar su estado

de conservación en los Estados miembros y cumplir otras disposiciones legislativas pertinentes. Cada plan es el resultado de un amplio proceso de consulta con expertos individuales de la UE.

- Plan de acción para la conservación del sapo partero común en la UE
- Plan de acción para la conservación de la mariposa amarilla nublada del Danubio en la UE
- Plan de acción para la conservación de la ardilla terrestre europea en la Unión Europea
- Plan de la acción de la UE para la conservación de todas las especies de murciélagos en la Unión Europea (2018-2024)
- Plan de acción paneuropeo en favor de los esturiones

La finalidad de los planes es ayudar a los Estados miembros en la conservación de estas especies, a pesar de que no son documentos jurídicamente vinculantes ni exigen de los Estados miembros nada que exceda de sus compromisos legales existentes en virtud de la Directiva.

Los planes de acción elaborados están disponibles en el siguiente enlace:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/action_plans/index_en.htm

4. Buenas prácticas: conservación del oso cantábrico en España

En España existen tres grandes carnívoros: el lince ibérico (*Lynx pardinus*), el oso pardo (*Ursus arctos*) y el lobo (*Canis lupus*). Al igual que en otros países europeos, las dos últimas especies son objeto de persecución desde hace siglos.

A mediados del siglo XX, la población de osos en la cordillera Cantábrica estaba formada por unos sesenta o setenta ejemplares, repartidos en dos núcleos. Existía otra pequeña población de entre veinte y treinta ejemplares en los Pirineos. La estrategia española para la conservación del oso pardo cantábrico se adoptó en 1999 y se actualizó en 2019. La estrategia para las poblaciones de osos en los Pirineos (reintroducidos en los Pirineos franceses, junto con algunos ejemplares liberados también en la vertiente española) se aprobó en 2007. Entre otros aspectos, estas estrategias incluyen medidas de aplicación del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats.

En 1992 se aprobó el primer proyecto LIFE para la recuperación de los dos núcleos de población en el área de distribución de la cordillera Cantábrica. Desde entonces, se han desarrollado veintiséis proyectos centrados, directa o indirectamente, en los osos en toda el área de distribución en el norte de la península Ibérica. Los proyectos se localizaron mayoritariamente en la cordillera Cantábrica y en Galicia, aunque algunos también en los Pirineos. Los objetivos eran mejorar el hábitat, poner coto a la caza furtiva, conseguir el apoyo y la participación de las poblaciones y actores locales a través de actividades de sensibilización, mejorar la conectividad entre poblaciones, combatir el envenenamiento y fomentar la expansión de las poblaciones.

Gracias al apoyo de la Administración central y los Gobiernos autonómicos y de las ONG, los proyectos de la cordillera Cantábrica han tenido unos resultados considerablemente buenos. La actitud de los habitantes respecto al oso también ha mejorado y a día de hoy la caza furtiva ha desaparecido casi por completo. Se calcula que la población actual asciende a entre 270 y 310 osos³³ y sigue creciendo.

³³ Para más información, véase:

Estrategia nacional para la conservación del oso pardo cantábrico:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl-fauna-flora-estrategias-osos-cantabrico.aspx>.

Estrategia nacional para la conservación del oso pardo en los Pirineos:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-proteccion-especial/ce-proteccion-estr-osos-pirineos.aspx>.

2.2.3. Medidas relativas a las situaciones descritas en el artículo 12

Las medidas que se vayan a adoptar con arreglo al artículo 12 están delimitadas por el contenido de las prohibiciones y otras obligaciones de dicho artículo. Esto puede incluir la adopción y aplicación de medidas preventivas que anticipen y aborden las amenazas y riesgos que pueda sufrir una especie.

(2-17) El alcance y tipo de las medidas adoptadas para instaurar un sistema de protección rigurosa están delimitados por la lista de prohibiciones y otras obligaciones del artículo 12 (véase asimismo la sección 2.3). En consecuencia, las medidas adoptadas deben referirse a acciones que amenacen a las propias especies [artículo 12, apartado 1, letras a) a c), y apartados 2, 3 y 4] o a elementos definidos de sus hábitats [artículo 12, apartado 1, letra d)]. El artículo 12, apartado 1, no obliga a los Estados miembros, por sí solo ni en combinación con el artículo 2, a adoptar medidas proactivas de gestión de hábitats³⁴, solo medidas para prohibir efectivamente la totalidad de actividades enumeradas en el artículo 12, apartado 1. Por otro lado, con arreglo al artículo 12, apartado 4, «los Estados miembros llevarán a cabo las nuevas indagaciones o tomarán las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión».

(2-18) El tipo de medida necesaria puede variar en función de la especie enumerada en el anexo IV de que se trate y de la situación. Así, las medidas pueden ser diferentes dependiendo de los distintos requisitos ecológicos de la especie y de los problemas y las amenazas específicos de las especies o grupos de especies. **Compete a las autoridades nacionales definir las medidas necesarias para aplicar efectivamente las prohibiciones del artículo 12, apartado 1, y para garantizar la protección rigurosa de las especies.**

(2-19) Por consiguiente, los Estados miembros están obligados a introducir una prohibición en la legislación (de conformidad con el artículo 12, apartado 1) y a aplicar y hacer cumplir efectivamente dicha prohibición, lo que incluye medidas preventivas (como, por ejemplo, sensibilización sobre las prohibiciones vigentes, seguimiento, etc.). Asimismo, de la formulación del artículo 12 y el artículo 1, letra i), así como del objetivo de «mantener» un estado de conservación favorable, se desprende claramente que los Estados miembros deben cumplir sus obligaciones con arreglo al artículo 12 incluso antes de que se haya confirmado una reducción en el número de individuos o se haya materializado el riesgo de que una especie protegida desaparezca³⁵. Incluso aunque una especie goce de un estado de conservación favorable que probablemente se mantenga en un futuro previsible, los **Estados miembros también deben adoptar medidas preventivas** para proteger a la especie frente a las actividades enumeradas en el artículo 12.

De hecho, el TJUE ha precisado que «la aplicación del régimen de protección establecido en el artículo 12, apartado 1, letras a) a c), de la Directiva sobre los hábitats no está supeditada al requisito de que una actividad determinada pueda tener una incidencia negativa en el estado de conservación de la especie animal de que se trate»³⁶ y «la protección ofrecida por la referida disposición no deja de aplicarse a las especies que hayan alcanzado un estado de conservación favorable»³⁷. Por otro lado, « dado que la aplicación del régimen de protección establecido en el artículo 12, apartado 1, letra d),

34 No obstante, podrían ser necesaria medidas de gestión activa en un lugar Natura 2000 específico si la especie de que se trata también está enumerada en el anexo II de la Directiva en consonancia con el artículo 6, apartado 1.

35 Véanse, en particular, el apartado 43 de las conclusiones de la abogada general y el apartado 31 de la sentencia *Caretta caretta* en el asunto C-504/14, y el apartado 21 de la sentencia *Vipera schweizeri* en el asunto C-518/04.

36 Asuntos C-473/19 y C-474/19, apartado 57.

37 Asuntos C-473/19 y C-474/19, apartado 78.

de dicha Directiva no está supeditada al número de especímenes de la especie de que se trate, no puede estarlo [...] al riesgo de una incidencia negativa en el estado de conservación de esa especie»³⁸.

(2-20) Este parecer se ha confirmado en los asuntos C-103/00, C-518/04, C-183/05 y C-383/09, en los que el Tribunal ha destacado la importancia del carácter preventivo de las medidas adoptadas³⁹. El Tribunal desestimó el argumento del Gobierno griego de que debía acreditarse una disminución del número de nidos a fin de demostrar la ausencia de protección rigurosa de *Caretta caretta*. Según el Tribunal, «la circunstancia de que no parece que el número de nidos de la mencionada especie haya disminuido en el curso de los últimos quince años no puede, por sí misma, cuestionar esta afirmación», es decir, la ausencia de un sistema de protección rigurosa de *Caretta caretta*.

El Tribunal ha sostenido que la transposición del artículo 12 obliga a los Estados miembros no solamente a adoptar un marco legislativo completo, sino también a aplicar medidas concretas y específicas de protección a este respecto, y que el sistema de protección rigurosa supone la adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo⁴⁰. Por consiguiente, tal sistema de protección rigurosa debe permitir que se evite efectivamente el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies animales que figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats (véase, a tales efectos, el asunto C-103/00, Comisión/Grecia, Rec. 2002, I-1147, apartado 39).

(2-21) Tal enfoque también se asienta en el artículo 191 del TFUE, según el cual «[l]a política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado», y se basa en el principio de cautela y en el principio de que deben emprenderse acciones preventivas. Las medidas preventivas anticipan y abordan las amenazas y riesgos que pueda sufrir una especie. En consecuencia, en el caso de algunas especies, las medidas preventivas también deben formar parte de las «medidas necesarias» para establecer el sistema de protección rigurosa.

38 Asuntos C-473/19 y C-474/19, apartado 84.

39 Esta solución ya se había aplicado en la sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/España, asunto C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331, apartado 15.

40 Sentencia de 15 de marzo de 2012, Comisión/Chipre, C-340/10, EU:C:2012:143, apartados 60 y 61.

5. Orientación adicional: ejemplos de medidas preventivas en apoyo de la aplicación efectiva «sobre el terreno» de las prohibiciones recogidas en el artículo 12

- Campañas informativas para divulgar entre el público en general o un público específico (p. ej., propietarios de tierras) los requisitos en materia de protección aplicables a determinadas especies y su localización, así como la ubicación de sus lugares de reproducción y zonas de descanso.
- Acciones para garantizar que las consideraciones relativas a la protección de especies se tengan en cuenta en las actividades económicas pertinentes (p. ej., agricultura, silvicultura o pesca) que puedan tener repercusiones para las especies del anexo IV a fin de evitar los efectos negativos de determinadas prácticas de uso de la tierra o el mar. Dichas acciones pueden consistir, en particular, en formación, códigos de conducta, documentos de orientación, la adaptación de los planes silvícolas o agrícolas o las prácticas pesqueras, y las mejores prácticas o procedimientos administrativos.
- Prevención activa de posibles perturbaciones (p. ej., restricción del acceso a cuevas habitadas por murciélagos durante períodos sensibles para evitar perturbaciones o actos vandálicos, modificación o limitación de las prácticas agrícolas, silvícolas o pesqueras).
- La identificación de actividades especialmente perjudiciales que deben estar sujetas a permisos específicos o control local.
- La identificación de actividades especialmente perjudiciales que deben estar sujetas a seguimiento.
- La integración en los procedimientos de evaluación del impacto medioambiental y la evaluación medioambiental estratégica de requisitos para valorar el impacto de los proyectos y planes para las especies recogidas en el anexo IV y sus lugares de reproducción y zonas de descanso.
- Inspecciones y utilización de guardas forestales para la vigilancia.
- Elaboración de planes nacionales de conservación, en los que se podría recoger de manera detallada las medidas mencionadas anteriormente y proporcionar orientación práctica destinada a las autoridades locales/regionales, los grupos de interés afectados, etc., sobre la aplicación efectiva de dichas disposiciones en el caso de especies concretas.

6. Ejemplo de buenas prácticas: el Plan de conservación de las orcas en España

España adoptó en 2017 un plan de conservación de las orcas (*Orcinus orca*) del estrecho de Gibraltar y el golfo de Cádiz, las dos zonas del país con presencia de la especie. Se trata del primer plan de conservación de una especie marina aprobado en España. El estado de la población de orcas en el estrecho de Gibraltar y el golfo de Cádiz se describe como «vulnerable» en el Catálogo Español de Especies Amenazadas (CEEAA), aunque su valoración es favorable en el último informe presentado por España en virtud del artículo 17. El Plan contempla medidas para reducir las amenazas para las orcas de la zona, con el objetivo de garantizar un estado de conservación favorable.

Las principales amenazas son la reducción de sus presas como resultado de la sobrepesca, la interacción con los buques y la contaminación acústica y química. En consecuencia, el Plan comprende medidas como la prohibición de la prospección de hidrocarburos mediante levantamiento sísmico en determinadas zonas, la regulación de la observación de orcas, la reducción del esfuerzo pesquero para garantizar que la población de orcas disponga de suficientes fuentes de alimentación, la reducción de la contaminación en la zona y el seguimiento de la población.

Se han adoptado otros actos jurídicos referentes a la protección de los cetáceos. El Real Decreto 1727/2007 establece medidas de protección de los cetáceos que abarcan, entre otras, las

actividades de observación de orcas. Mediante el Real Decreto 699/2018 se declaró Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo. Además, se aprobó un régimen de protección preventiva y se propuso la inclusión de dicho Corredor en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (Lista ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona.

Asimismo, existen proyectos específicos, tales como el proyecto LIFE IP INTEMARES, que pone en práctica medidas de conservación de los cetáceos como, por ejemplo, el análisis del tráfico marino y la distribución de cetáceos, para reducir la mortalidad de esta especie por colisiones en las aguas que rodean las islas Baleares y las islas Canarias. Por otro lado, se han tomado medidas para controlar las actividades recreativas que implican el acercamiento a cetáceos y para promover la reducción del ruido en el mar⁴¹.

7. Buenas prácticas: protección de las cuevas habitadas por murciélagos en Rumanía

Los montes rumanos de Pădurea Craiului, Bi-hor y Trascău están plagados de espectaculares cuevas subterráneas de distintas dimensiones. Dan cobijo a importantes colonias de diferentes especies de murciélagos que están protegidos en virtud de la Directiva sobre los hábitats. Los murciélagos son muy vulnerables a cualquier tipo de perturbación, sobre todo durante sus períodos de reposo e hibernación.

A fin de proteger los refugios existentes de las perturbaciones de los turistas, en 2010 se puso en marcha un proyecto LIFE42 para cerrar las entradas a quince cuevas que albergaban importantes refugios de murciélagos (100 000 murciélagos solo en la cueva de Huda lui Papară). Para ello se colocó una valla o rejilla especialmente diseñada en la entrada de las cuevas, a fin de controlar el acceso de las personas permitiendo a la vez el libre acceso de los murciélagos.

Aún es posible realizar visitas guiadas a estas cuevas en grupos reducidos, pero deben seguir un código de conducta para garantizar que se evitan molestias a los murciélagos. Además, se han colocado paneles informativos en la entrada de las cuevas para explicar el motivo del cierre de estas y la clase de murciélagos que se están protegiendo.

2.2.4. Disposiciones del artículo 12, apartado 1, letras a) a d), y apartado 4, en relación con las actividades en curso

En el caso de las actividades en curso, como la agricultura, la silvicultura o la pesca, el reto consiste en aplicar las disposiciones relativas a la protección de las especies recogidas en el artículo 12 de manera que se evite cualquier conflicto desde el principio. El uso de herramientas como, por ejemplo, instrumentos de ordenación, códigos de conducta y orientación e información prácticas puede satisfacer las necesidades de conservación al tiempo que atiende a los requisitos económicos, sociales y culturales. No obstante, estas herramientas deben ir acompañadas de un marco jurídico que garantice una ejecución adecuada por parte de las autoridades reguladoras en caso de incumplimiento. Por lo que respecta a la perturbación no deliberada o los sacrificios accidentales de especímenes individuales durante las actividades en curso, esta situación debe abordarse con arreglo al artículo 12, apartado 4.

41 Para más información, véase:
Estrategias marinas:

<http://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/estrategias-marinas/>.

LIFE IP INTEMARES: <https://fundacion-biodiversidad.es/es/biodiversidad-marina-y-litoral/proyectos-propios/life-ip-paf-intemares> Sociedad Española de Cetáceos. <https://cetaceos.com/>.

42 <http://www.batlife.ro/>.

(2-22) Si bien la aplicación de disposiciones de protección puede vincularse claramente a procedimientos de autorización de proyectos (p. ej., para proyectos de construcción e infraestructura), su aplicación en el caso de actividades recurrentes y generalizadas, como **la agricultura, la silvicultura o la pesca**⁴³, puede resultar más compleja.

Con todo, la Directiva también se aplica a estas actividades. De hecho, el TJUE ha precisado que las prohibiciones que figuran en el artículo 12, apartado 1, letras a) a c), de la Directiva sobre los hábitats pueden aplicarse a una actividad, como una medida de explotación forestal o de ordenación del territorio, que no tenga claramente como objetivo la captura o la muerte, la perturbación de especies animales o la destrucción o la recogida intencionales de huevos⁴⁴. Por analogía, cabe aplicar la misma afirmación a la prohibición del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats.

En consecuencia, los Estados miembros deben asegurarse de cumplir sus obligaciones de proteger las especies recogidas en el anexo IV también en el caso de las actividades en curso. Esto no implica necesariamente que deban introducirse nuevas estructuras o procedimientos de autorización de ámbito nacional. Lo más seguro es que los Estados miembros ya dispongan de procedimientos de ordenación, reglamentaciones o códigos de buenas prácticas que puedan adaptar para incorporar las disposiciones del artículo 12. No obstante, con independencia del enfoque elegido para aplicar los requisitos del artículo 12 a las actividades en curso (creación de un mecanismo nuevo o adaptación de uno existente), los Estados miembros deben velar por que los requisitos de protección rigurosa se cumplan adecuadamente. Puesto que la agricultura, la silvicultura y la pesca difieren considerablemente en este aspecto, cada una de ellas se analiza por separado a continuación.

(2-23) Por lo que respecta a la **agricultura**⁴⁵, varios Estados miembros se han decantado por medidas preventivas para garantizar el cumplimiento del artículo 12. Dichas medidas pueden consistir, por ejemplo, en el desarrollo de **orientación y códigos de conducta** (incluso aunque no sean jurídicamente vinculantes) que sean suficientemente claros y detallados. Conviene señalar que las normas básicas que regulan las prácticas agrícolas suelen incluir la protección de determinados elementos paisajísticos —setos, estanques, etc.— que también pueden ser el hábitat de las especies enumeradas en el anexo IV. El abanico de especies afectadas es, no obstante, muy amplio y, en algunos casos, los Estados miembros han creído oportuno elaborar orientaciones más detalladas específicas de cada especie.

43 Ya que se trata de actividades muy generalizadas, la agricultura, la silvicultura y la pesca se examinan en detalle en este capítulo. Sin embargo, aunque el nivel de control reglamentario sobre las actividades en curso puede variar, los principios expuestos en el presente capítulo deben considerarse de aplicación general a otras actividades en curso también (p. ej., mantenimiento de rutas de tráfico, acuicultura, extracción de materias primas, turismo, actividades de mantenimiento, etc.).

44 Asuntos C-473/19 y C-474/19, apartado 53.

45 Por lo que respecta a la relación entre la agricultura y la protección del medio ambiente, la reforma de la política agrícola común (PAC) acometida en 2003 es importante por dos aspectos clave. En primer lugar, eliminó la vinculación entre las subvenciones de la UE y la productividad de los terrenos agrícolas. Desde entonces, la mayoría de los agricultores perciben un pago único por explotación que ya no está asociado a su productividad. El incentivo para que los agricultores incrementen la productividad está determinado exclusivamente por consideraciones económicas marcadas por los precios de mercado. En segundo lugar, una de las condiciones para recibir el pago único por explotación y cualquier otra ayuda en el marco de la PAC es el cumplimiento de una serie de requisitos legales de gestión, incluidas las normas de la UE en materia de salud pública y sanidad animal y vegetal, bienestar animal y medio ambiente, así como la observancia de un conjunto de normas básicas que regulan las prácticas agrícolas (buenas condiciones agrarias y medioambientales, BCAM). En virtud de una de estas normas (BCAM 7), los agricultores deben asegurar el mantenimiento de particularidades topográficas tales como muros, setos, riberas, cursos de agua y árboles, lo que multiplica los efectos positivos para la biodiversidad (véase https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_es). Véanse, asimismo, la evaluación de la Comisión Europea de la ecologización, publicada en diciembre de 2017 (https://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/greening-of-direct-payments_es) y el informe del Tribunal de Cuentas Europeo *Ecologización: una ayuda a la renta más compleja que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental*, publicado en diciembre de 2017 (<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/NewsItem.aspx?nid=9338>).

No obstante, la Directiva requiere que **tales enfoques y herramientas complementen la protección jurídica formal y no la sustituyan**, es decir, si estas herramientas (p. ej., códigos de conducta, buenas prácticas) se ignoran o no se aplican adecuadamente, deben existir procedimientos legales para hacer cumplir efectivamente el sistema de protección rigurosa de las especies conforme al artículo 12.

(2-24) En este contexto, conviene hacer hincapié en que la presencia de especies protegidas en tierras agrícolas suele deberse al uso de la tierra y las prácticas agrícolas tradicionales, normalmente de carácter extensivo. Cuando las prácticas de uso del suelo sean claramente propicias para el estado de conservación de la especie objeto de análisis, resulta obvio que debe fomentarse la continuidad de dichas prácticas. Además de los requisitos recogidos en el artículo 12, apartado 1, las capturas o sacrificios accidentales de especies animales protegidas vinculadas a tales actividades en curso deben controlarse y evaluarse con arreglo al artículo 12, apartado 4.

(2-25) En algunos aspectos, la aplicación del artículo 12 a la **silvicultura** es más compleja, en la medida en que es más probable que los propios árboles que se vayan a talar sean también el hábitat (lugar de reproducción o zona de descanso) de las especies del anexo IV afectadas. Las características específicas del sector, a saber, los largos ciclos de producción y, por ende, la necesidad de planificar a largo plazo, se suman a los retos particulares de la conservación de especies en los bosques.

En la búsqueda de prácticas sostenibles de gestión forestal que sean coherentes con los requisitos de conservación, se ha desarrollado todo un abanico de enfoques en diferentes Estados miembros para dar respuesta a esta cuestión. Los enfoques existentes van de la planificación detallada de los bosques y la autorización previa de los planes de gestión forestal, o códigos de prácticas generales, a la notificación previa de las propuestas de tala para que las autoridades medioambientales puedan intervenir cuando poblaciones conocidas de especies protegidas puedan verse afectadas.

Como sucede con las prácticas agrícolas, estos enfoques preventivos pueden garantizar la protección de las especies de que se trate, siempre y cuando se comuniquen de manera efectiva y se apliquen con buena voluntad y suficientes recursos. Los incentivos económicos pueden ayudar a promover la aceptación de tales enfoques, como es el caso de los sistemas de certificación forestal, que pueden exigir el cumplimiento de determinadas disposiciones para la protección del medio ambiente, en particular de la biodiversidad y de las especies. Obviamente, los enfoques deben adaptarse para amoldarse a los requisitos de protección de las especies recogidas en el anexo IV. No obstante, estos enfoques no ofrecen una garantía absoluta, salvo cuando sea obligatoria la autorización previa completa de los planes de gestión forestal, por lo que, como ya se ha indicado, deben contar con el respaldo de un régimen de protección legal exigible.

(2-26) **Las medidas forestales también serían conformes con el artículo 12 en caso de haberse planificado de forma que se evite desde el principio que se produzca cualquiera de las situaciones especificadas en dicho artículo.** Con un enfoque preventivo apropiado podrían evitarse conflictos con las prohibiciones del artículo 12 en caso de que excluyese prácticas forestales perjudiciales cuando la especie es más vulnerable, por ejemplo, durante la reproducción. Fuera de la temporada de reproducción, las medidas impuestas por el artículo 12 deben determinarse caso por caso, sobre la base de los imperativos ecológicos de la especie, idealmente en el marco de planes de gestión forestal⁴⁶ y con el objetivo de evitar el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o las zonas de descanso.

El TJUE ha precisado que las medidas de explotación forestal deben basarse en un enfoque preventivo que tenga en cuenta las necesidades de conservación de las especies

46 Asuntos acumulados C-473/19 y C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, en relación con la aplicación del artículo 12 a las medidas forestales.

de que se trata y planificarse y ejecutarse de modo que no infrinjan las prohibiciones derivadas del artículo 12, apartado 1, letras a) a c), de la Directiva sobre los hábitats, tomando en consideración, como se desprende del artículo 2, apartado 3, de dicha Directiva, las exigencias económicas, sociales, culturales, regionales y locales⁴⁷. Por analogía, cabe aplicar la misma afirmación a la prohibición del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats.

8. Ejemplo de buenas prácticas: conservación de murciélagos en los bosques de Alemania

En el año 2000, la Asociación Alemana para la Protección de las Tierras (una organización central en la que cooperan usuarios de la tierra como agricultores y silvicultores, además de ecologistas y políticos locales) llevó a cabo un proyecto de I+D sobre la ecología de los murciélagos en el que participaron cincuenta expertos de todo el país. Las conclusiones del proyecto se transformaron en una serie de recomendaciones destinadas a gestores forestales publicadas por la Agencia Federal para la Conservación de la Naturaleza. Una de las recomendaciones, por ejemplo, versaba sobre la necesidad de ofrecer un número suficiente de refugios a una comunidad natural de especies de murciélagos, en cuyo caso se recomendaba que una masa forestal comercial de ciento veinte años proporcione de manera permanente entre veinticinco y treinta agujeros arbóreos por hectárea de masa forestal adecuada, lo que supone una densidad media de entre siete y diez árboles por hectárea para el reposo de los murciélagos.

Desde entonces, varios estados federados (Baviera, Berlín, Sarre y Schleswig-Holstein) han recomendado también, como buena práctica, la conservación de hasta diez árboles antiguos por hectárea.

9. Ejemplo de buenas prácticas: protección del murciélago en Castilla y León (España)

La Junta de Castilla y León desarrollo un proyecto LIFE entre 1997 y 2000 para la protección de varias especies de murciélagos (LIFE96 NAT/E/003081). Los principales resultados consistieron en un inventario y la cartografía de la distribución de los murciélagos en la región, además de la instalación satisfactoria de 5 000 refugios artificiales para los murciélagos forestales y la integración de la conservación de esta especie en otras actividades socioeconómicas. Como seguimiento a este proyecto, el Gobierno autonómico elaboró dos manuales: uno para la conservación de especies individuales y otro en el que se enumeran las medidas que han de aplicarse para que la gestión forestal sea compatible con la conservación de las aves y los murciélagos vinculados a los bosques. En 2011, se adoptó una segunda guía metodológica sobre planificación forestal en las zonas Natura 2000.

El manual de «gestión compatible» incluye, entre otras, las siguientes medidas:

1. En las zonas forestales utilizadas como refugio por las especies de murciélagos forestales se debe dejar un entorno de protección mínimo de 15 ha en el cual se englobará el grupo de árboles seleccionado por los ejemplares de murciélagos.
2. En las zonas en las que exista constancia de la presencia de estas especies se inventariarán, marcarán y preservarán aquellos árboles que sean potencialmente favorables para constituir refugios de murciélagos.
3. Durante las operaciones de señalamiento, se deberá verificar previamente la presencia de ejemplares de murciélagos forestales.
4. Debe mantenerse a escala de paisaje el mosaico de hábitats forestales y asociados, considerando que las masas con predominio de frondosas son las más adecuadas para la conservación de los murciélagos, así como las islas de arbolado maduro de entre 10 y 15 ha.

En 2015, se adoptó una orden (Orden FYM/775/2015) por la que se aprobaron los planes de conservación de todos los lugares Natura 2000, junto con los planes para los correspondientes tipos de hábitat y especies, incluidos los planes individualizados para cada especie de murciélago⁴⁸.

47 Asuntos C-473/19 y C-474/19, apartado 77.

48 Proyecto LIFE. Quirópteros/Castilla y León - *Acciones prioritarias para la protección de murciélagos en la Comunidad de Castilla y León* (LIFE96 NAT/E/003081).

10. Jurisprudencia del TJUE: asunto Skydda Skogen (tala de árboles)

Asuntos acumulados C-473/19 y C-474/19.

Ante la Agencia Forestal se presentó una notificación de tala relativa a una zona forestal situada en el municipio sueco de Härryda. La zona forestal a la que se refería la notificación es el hábitat natural de varias especies protegidas, incluidas varias aves y la rana campestre, *Rana arvalis* [especie contemplada en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats] La medida de explotación forestal prevista en esta zona tendría como consecuencia la perturbación o muerte de especímenes de esas especies protegidas.

La Agencia estimó que, en la medida en que se siguiera su dictamen, la actividad no sería contraria a las prohibiciones establecidas en el artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats, transpuesta a través de la Ordenanza sueca sobre la Protección de las Especies. Tres asociaciones de conservación solicitaron sin éxito a la Junta Administrativa Regional que actuara en contra de la notificación de tala y del dictamen de la Agencia y, a continuación, interpusieron un recurso ante el órgano jurisdiccional nacional.

El órgano jurisdiccional nacional decidió suspender el procedimiento y plantear al TJUE una serie de cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de las Directivas sobre las aves y los hábitats, en particular el artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats:

- En una de las cuestiones se preguntaba, en esencia, si los términos «sacrificio, perturbación y destrucción intencionales o deliberados» del artículo 12, apartado 1, letras a) a c), de la Directiva sobre los hábitats deben interpretarse en el sentido de que en caso de que las medidas no tengan claramente como objetivo la muerte o la perturbación de las especies (por ejemplo, medidas forestales u ordenación del territorio), las prohibiciones establecidas en el artículo 12 solo se aplican cuando exista un riesgo de que estas causen un perjuicio en el estado de conservación de las especies de que se trate.
- Otra cuestión se refería, en esencia, a si la expresión «deterioro o destrucción» de los lugares de reproducción de los animales incluida en el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats debía interpretarse en el sentido de que solo se impone la prohibición en caso de que sea probable que se deteriore el estado de conservación de la especie de que se trate o de la población local afectada.

Por otro lado, el órgano jurisdiccional nacional preguntó si las especies para las que se haya logrado el objetivo de la Directiva sobre los hábitats (estado de conservación favorable) dejan de estar amparadas por la protección rigurosa prevista en las Directivas.

Por lo que respecta a la interpretación del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats, el TJUE respondió lo siguiente:

- las prohibiciones que figuran en el artículo 12, apartado 1, letras a) a c), se aplican a cualquier medida, incluidas las que no tengan claramente como objetivo la captura o la muerte de especies animales;
- dichas prohibiciones se aplican a nivel de especímenes individuales y no están supeditadas al requisito de que una actividad determinada pueda tener una incidencia negativa en el estado de conservación de la especie animal de que se trate;
- la disposición recogida en el artículo 12, apartado 1, letra d), por la que se prohíbe el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción se aplica con independencia del número de especímenes de la especie de que se trate presentes en la zona en cuestión y no puede estar supeditada al riesgo de una incidencia negativa en el estado de conservación de esa especie;
- la protección rigurosa de especies en virtud del artículo 12, apartado 1, letras a) a c), se aplica a todas las especies que figuran en el anexo IV, independientemente de que hayan alcanzado un estado de conservación favorable o no.

(2-27) Otro ejemplo de actividad recurrente es el **mantenimiento de las infraestructuras públicas**. Las medidas de mantenimiento pueden concebirse de

http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=424.

manera que ayuden a preservar y conectar los hábitats de especies estrictamente protegidas, tales como el lagarto ágil (*Lacerta agilis*) en las líneas ferroviarias (p. ej., mantenimiento cuidadoso de la vegetación de los arcones, el balasto ferroviario y la vegetación de las riberas). Los Estados miembros pueden elaborar orientaciones con buenas prácticas para tales medidas de mantenimiento a fin de ayudar al cumplimiento de los requisitos de la Directiva sobre los hábitats.

(2-28) Los Estados miembros **también pueden recurrir a medidas voluntarias** como, por ejemplo, contratos de servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques en el marco de la política agrícola común, a fin de contribuir a la aplicación de las disposiciones del artículo 12. Estas medidas brindan la posibilidad de combinar satisfactoriamente el enfoque preventivo con la gestión proactiva (voluntaria) de los hábitats. **No obstante, la finalidad de dichas medidas es la de complementar la protección legal formal, no sustituirla.**

(2-29) La aplicación del artículo 12 a la **pesca** pasa por regular las actividades pesqueras a fin de evitar efectos negativos para las especies estrictamente protegidas, como el deterioro de sus lugares de reproducción o zonas de descanso, la captura o sacrificio deliberados de dichas especies, o su captura accesoria en los artes de pesca. La aplicación de las medidas preventivas necesarias puede llevarse a cabo a través de herramientas de planificación como, por ejemplo, planes de gestión pesquera, o de permisos de pesca que incluyan requisitos específicos. Para garantizar una protección adecuada y efectiva, deben sustentarse en un buen conocimiento de los riesgos planteados por determinados artes de pesca. Además, debe prestarse especial atención a las zonas en que exista riesgo de interacción resultante en capturas accidentales.

Puesto que la conservación de los recursos biológicos marinos es competencia exclusiva de la Unión Europea en virtud de la política pesquera común, la aplicación de las medidas necesarias debe efectuarse a través de este marco estratégico. Las normas básicas aplicables se establecen en el Reglamento (UE) n.º 1380/2013, que adopta un enfoque ecosistémico de la gestión de la pesca con el objetivo de limitar el impacto medioambiental y garantizar la coherencia con la legislación medioambiental. Es posible recurrir a distintas herramientas de gestión de la pesca para aplicar las medidas preventivas necesarias, como las recogidas en el «Reglamento sobre medidas técnicas» [Reglamento (UE) 2019/1241⁴⁹].

En el marco del proceso de regionalización contemplado en dicho Reglamento, los Estados miembros deben presentar recomendaciones conjuntas a la Comisión para que adopte actos delegados que comprendan las medidas necesarias. Como norma general, los Estados miembros pueden aplicar las normas y medidas preventivas necesarias a las flotas pesqueras que enarbolan su propio pabellón. En el caso del resto de flotas que faenen en el territorio marino de los Estados miembros, las medidas deben aplicarse a través de actos delegados de la Comisión. En virtud del Reglamento (UE) n.º 1380/2013, los Estados miembros pueden adoptar medidas de urgencia aplicables a todos los buques en determinadas condiciones a fin de atenuar una amenaza grave para las especies. Asimismo, pueden adoptar medidas no discriminatorias dentro de las 12 millas marinas de sus líneas de base aplicables a todos los buques en determinadas condiciones.

Habida cuenta de que la captura accesoria es una de las principales presiones sobre las especies marinas protegidas, en particular los cetáceos, las tortugas y las aves marinas de acuerdo con los conocimientos actuales, es muy importante adoptar y aplicar medidas preventivas efectivas que aborden las actividades pesqueras pertinentes. A tales efectos, deben utilizarse los mecanismos disponibles en el marco de la política pesquera común y, más concretamente, el Reglamento sobre medidas técnicas [Reglamento (UE) 2019/1241]. Las medidas preventivas pueden incluir, por ejemplo, modificaciones de

49 Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas.

determinados tipos de artes de pesca o restricciones a su utilización, regulación espacial o temporal de la actividad pesquera (p. ej., prohibición total de utilizar determinados artes de pesca en una zona en la que dichos artes representen una amenaza para el estado de conservación de las especies presentes en ella o para sus hábitats) o el desarrollo de artes alternativos.

11. Orientación adicional: Reglamento (UE) 2019/1241.

El Reglamento (UE) 2019/1241 («Reglamento sobre medidas técnicas»), que entró en vigor en 2019, contempla, entre otras cosas, la adopción de medidas técnicas para evitar o mitigar el impacto de los artes de pesca en las especies protegidas en virtud de la Directiva sobre los hábitats y en sus hábitats. En particular:

- prohíbe determinados tipos de artes de pesca y usos como, por ejemplo, redes de deriva de una longitud superior a 2,5 km, puesto que no son selectivas y, por ende, pueden dañar la vida marina;
- prohíbe capturar, mantener a bordo, transbordar o desembarcar las especies de peces o de crustáceos y moluscos mencionadas en el anexo IV de la Directiva sobre los hábitats, excepto cuando se concedan excepciones de conformidad con el artículo 16 de dicha Directiva. En caso de que se capturen accidentalmente especímenes, no se les ocasionarán daños y los especímenes serán liberados inmediatamente y devueltos al mar, excepto para permitir realizar actividades de investigación científica sobre los especímenes muertos accidentalmente, siempre que esté permitido de conformidad con el artículo 16 de la Directiva;
- prohíbe la captura, el mantenimiento a bordo, el transbordo o el desembarque de los mamíferos marinos o reptiles marinos mencionados en los anexos II y IV de la Directiva sobre los hábitats y de las especies de aves marinas contempladas por la Directiva sobre las aves. En caso de que se capturen, no se les ocasionarán daños y todos los especímenes deberán ser liberados inmediatamente.

Además, tomando como base el mejor asesoramiento científico disponible, un Estado miembro podrá, en relación con los buques que enarbolen su pabellón, establecer medidas de mitigación o restricciones de la utilización de determinados artes de pesca. Estas medidas deberán reducir al mínimo y, cuando sea posible, eliminar las capturas de las especies protegidas de la UE. Los Estados miembros informarán, con fines de control, a los demás Estados miembros de que se trate de las disposiciones adoptadas en virtud del apartado 4 este artículo. Asimismo, harán pública la información adecuada relativa a dichas medidas.

El anexo XIII enumera las medidas de mitigación aplicables, entre las que se incluye el uso obligatorio de dispositivos acústicos de disuasión activos en el caso de buques con una eslora total igual o superior a 12 m con determinados artes de pesca en las zonas específicas definidas en el anexo. En estas situaciones, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para supervisar y evaluar mediante estudios científicos o proyectos piloto los efectos del uso prolongado de dispositivos acústicos de disuasión en las pesquerías y las zonas de que se trate. Los Estados miembros que tengan un interés directo de gestión podrán presentar recomendaciones conjuntas con medidas necesarias a fin de modificar, completar, derogar o establecer excepciones a las medidas enumeradas en el anexo XIII con vistas a su adopción mediante actos delegados de la Comisión.

Por lo que respecta a los hábitats de las especies protegidas, varias zonas enumeradas en el anexo II del Reglamento están vedadas a determinadas pesquerías. Cuando el mejor asesoramiento científico recomiende la modificación de dicha lista, la Comisión está facultada para adoptar actos delegados con arreglo a las normas recogidas en el Reglamento.

(2-30) La conclusión general que cabe extraer de esta sección es que lo ideal sería que las actividades en curso se desarrollen de tal manera que se evite la aparición de conflictos con las disposiciones relativas a la protección de las especies desde un principio. Además, dicho enfoque ofrece la ventaja de poder proteger a la persona que

participa en una actividad (a saber, de ser enjuiciada) siempre y cuando se ciña a estas medidas. Herramientas como los instrumentos de planificación, los sistemas de consentimiento previo, los códigos de conducta y la información u orientaciones prácticas son algunas de las opciones a tales efectos. Dichas medidas deberían:

- a) formar parte de las «medidas necesarias» en virtud del artículo 12 para «instaurar y aplicar eficazmente un sistema de protección rigurosa»;
- b) incorporar los requisitos en materia de protección rigurosa;
- c) garantizar que cualquier acción perjudicial tenga plenamente en cuenta las necesidades de conservación de la especie o población de que se trate y vaya acompañada de un marco jurídico de protección rigurosa que garantice una ejecución adecuada por parte de las autoridades reguladoras en caso de incumplimiento (se satisfacen los aspectos relativos a la seguridad jurídica); y
- d) ayudar a definir los niveles apropiados de vigilancia (obligatoria en virtud del artículo 11 de la Directiva) y la manera en qué deben sufragarse.

2.3. Disposiciones específicas de protección con arreglo al artículo 12

2.3.1. Captura o sacrificio deliberados de especímenes de especies recogidas en el anexo IV, letra a)

El artículo 12, apartado 1, letra a), prohíbe cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de las especies que figuran en el anexo IV, letra a), en la naturaleza. Requiere la aplicación de medidas claras, efectivas y convenientemente controladas para evitar capturas o sacrificios deliberados. Las autoridades competentes pueden contribuir a la aplicación práctica de estas disposiciones proporcionando información y orientación adecuadas. Según la interpretación que hace el TJUE del término «deliberado», este va más allá de la «intención directa». Las acciones «deliberadas» deben entenderse como las acciones de una persona o entidad que sabe que su actuación conllevará muy probablemente una infracción contra una especie, pero procura esta infracción o, al menos, acepta conscientemente los resultados previsibles de su actuación.

(2-31) El artículo 12, apartado 1, letra a), prohíbe cualquier forma de captura o sacrificio deliberados⁵⁰ de especímenes de las especies que figuran en el anexo IV, letra a), en la naturaleza. De conformidad con el artículo 12, apartado 3, esta prohibición es de aplicación en todas las etapas de la vida de los animales. A tenor de lo dispuesto en el artículo 1, letra m), por «especimen» se entiende «cualquier animal o planta, vivo o muerto, de las especies que recogen los Anexos IV y V; cualquier parte o producto obtenido a partir de estos, 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 de animales o de plantas de dichas especies».

(2-32) En el asunto *Caretta caretta* (asunto C-103/00, apartado 37), el Tribunal hace mención al elemento de «intencionalidad», señalando que «la circulación de ciclomotores en las playas de reproducción estaba prohibida y [...] se habían instalado carteles que advertían de la presencia de nidos de tortuga en esas playas. En cuanto a la zona marítima de Gerakas y de Daphni, esta había sido clasificada como zona de protección absoluta y se encontraba señalizada de una forma especial». A juicio del Tribunal, el hecho de que, a pesar de la información a disposición del público sobre la necesidad de proteger estas zonas, las personas circulasen en ciclomotor por la playa y hubiese hidropedales y pequeñas embarcaciones en la zona marítima circundante⁵¹ constituía un acto de perturbación deliberada de las tortugas durante su período de reproducción a efectos del artículo 12, apartado 1, letra b). Así, el Tribunal «parece interpretar [el] concepto [de "deliberado"] en el sentido de una aceptación consciente de las consecuencias»⁵².

(2-33) En el asunto C-221/0453, la motivación del Tribunal fue más específica. En dicho asunto, la Comisión interpuso ante el Tribunal un recurso ya que, al permitir las autoridades de Castilla y León la colocación de lazos con freno en distintos cotos privados de caza, España había incumplido el artículo 12, apartado 1, letra a), en relación con la protección de la nutria (*Lutra lutra*). El Tribunal recordó las conclusiones del asunto *Caretta caretta* y afirmó que «**[p]ara que se cumpla el requisito relativo al carácter**

50 En su sentencia de 18 de mayo de 2006 (Comisión/España, asunto C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329, apartado 69), el Tribunal precisó que resulta de la lectura de las diferentes versiones lingüísticas que el carácter deliberado se refiere a la vez a la captura y al sacrificio de las especies animales protegidas.

51 Puesto que el Tribunal hizo hincapié en la circunstancia de que tanto la circulación de ciclomotores como la presencia de pequeñas embarcaciones no eran actos aislados, en términos prácticos parece que el carácter reiterado de las violaciones fue decisivo para acreditar la existencia de una perturbación deliberada.

52 Véase el apartado 118 de las conclusiones del abogado general en el asunto C-6/04.

53 Comisión/España, asunto C-221/04.

deliberado que figura en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva debe acreditarse que el autor del acto quería capturar o sacrificar un ejemplar de una especie animal protegida o, cuando menos, aceptaba la posibilidad de tal captura o sacrificio»⁵⁴.

Esta circunstancia fue utilizada como «elemento necesario» por el Tribunal, que en este asunto resolvió que la autorización controvertida se refería a la caza del zorro y, por consiguiente, la autorización en sí misma no pretendía permitir la captura de nutrias. Además, el Tribunal destacó que la presencia de nutrias en la zona no había sido acreditada formalmente, de modo que tampoco se había demostrado que, al expedir la autorización controvertida para la caza del zorro, las autoridades españolas fueran conscientes del riesgo de poner en peligro a las nutrias. Por todo ello, el Tribunal estimó que no concurrían los elementos necesarios para determinar el carácter deliberado de la captura o del sacrificio de un ejemplar de una especie animal protegida⁵⁵.

En el asunto C-340/10, el Tribunal falló que Chipre había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, al haber permitido actividades que pusieron en grave riesgo las características ecológicas del lago Paralimni, al no haber adoptado las medidas de protección necesarias para la preservación de la especie *Natrix natrix cyprica* (culebra de collar de Chipre), y al no haber adoptado las medidas necesarias para instaurar y aplicar un sistema de protección rigurosa de dicha especie.

(2-34) Partiendo del planteamiento adoptado por el Tribunal en los asuntos C-103/00 y C-221/04, las acciones «deliberadas» deben entenderse como acciones realizadas por una persona que es consciente de que dichas acciones se traducirán en la captura o sacrificio de una especie enumerada en el anexo IV, o que acepta conscientemente la posibilidad de tal infracción.

Dicho de otra manera, **la disposición se aplica no solo a las personas que tienen plenamente la intención de capturar o sacrificar un espécimen de una especie protegida, sino también a las personas que, estando suficientemente informadas y siendo conscientes de las consecuencias que su acción tendrá con toda probabilidad, llevan a cabo la acción aun así, lo que produce la captura o el sacrificio de especímenes** (p. ej., como un daño colateral indeseado, pero aceptado) (intención condicional).

Valiéndose de todos los medios apropiados, las autoridades nacionales deben divulgar proactivamente información sobre la presencia de especies protegidas y las posibles normas vigentes para su protección. Los carteles instalados en las playas que advertían de la presencia de nidos de tortuga en ellas en el asunto *Caretta caretta* es un ejemplo de dicha divulgación.

(2-35) Esta necesidad de información también es muy importante para las especies capturadas accidentalmente durante las operaciones de pesca efectuadas incumpliendo las normas que regulan esta actividad. La UE ha adoptado normas para evitar la captura y sacrificio de los cetáceos en los artes de pesca. El Reglamento (UE) 2019/1241 prohíbe que determinados buques utilicen determinados tipos de artes de pesca en zonas específicas sin utilizar simultáneamente dispositivos acústicos de disuasión activos, lo que puede evitar que las marsopas se enreden en las redes de pesca (véase asimismo la sección 2.3.6). En tales casos, los Estados miembros no solo deben velar por que el uso de dispositivos acústicos de disuasión se controle y haga cumplir efectivamente, sino también por que los pescadores sean plenamente conscientes de esta obligación.

54 Comisión/España, asunto C-221/04, apartado 71.

55 Comisión/España, asunto C-221/04, apartados 72 a 74.

12. Ejemplo de buenas prácticas: cooperación con pescadores para propiciar la recuperación de *Monachus monachus* en Grecia

La foca fraile *Monachus monachus* es una especie prioritaria en virtud de la Directiva sobre los hábitats y figura en los anexos II y IV. Grecia cuenta con un programa de conservación de la especie desde hace veinte años. El programa ha incluido medidas destinadas al rescate y rehabilitación de individuos heridos, el establecimiento de zonas protegidas y la gestión, supervisión, sensibilización de la población, educación medioambiental y creación de un marco jurídico apropiado. Un elemento esencial de estos esfuerzos de conservación ha sido el trabajo realizado con los pescadores.

La Sociedad Helénica para el Estudio y la Protección de la Foca Fraile (MOM) ha puesto en marcha una serie de medidas cuyo objetivo es mejorar la relación, a menudo conflictiva, entre pescadores y focas fraile. En 2009, desarrolló un *Plan de acción para la mitigación de las interacciones entre focas fraile y pescadores en Grecia*, que señala numerosas medidas legislativas, técnicas y de gestión que limitan los riesgos para la especie y protegen su fuente de alimentación. Otro aspecto que cabe destacar es que las medidas también limitan la carga financiera para los pescadores derivada de los daños causados a sus artes de pesca y a sus capturas de peces.

Se ha investigado en profundidad las preferencias alimentarias de la foca fraile, además de los puntos críticos localizados (es decir, zonas con una presencia significativa de focas fraile) en términos de tonelaje y densidad de los buques pesqueros, utilización de artes de pesca e impactos para la pesca. Las empresas pesqueras y otras partes interesadas, como la Policía portuaria, los departamentos de pesca y los propietarios de explotaciones pesqueras, han participado directamente en las actividades de investigación. Además, los pescadores han recibido formación para saber cómo actuar en caso de que aparezcan focas fraile enredadas y, gracias a su colaboración, se han probado métodos de pesca experimentales. También se ha lanzado una campaña de comunicación específica destinada al sector pesquero⁵⁶. Todo ello ha producido una reducción significativa del número de focas fraile capturas o sacrificadas accidentalmente por los pescadores y una recuperación continua de la población de focas fraile en Grecia.

2.3.2. Perturbación deliberada de las especies que figuran en el anexo IV, letra a), especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración

(2-36) El artículo 12, apartado 1, letra b), prohíbe la perturbación deliberada de las especies recogidas en el anexo IV, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración, cuando las especies son más vulnerables⁵⁷. El artículo 12, apartado 3, afirma que esta prohibición es de aplicación en todas las etapas de la vida de la especie de que se trate.

2.3.2.a) Perturbación deliberada

Cualquier perturbación deliberada que pueda afectar a las posibilidades de supervivencia, el éxito reproductivo o la capacidad de reproducción de una especie protegida, o que provoque una reducción de la superficie ocupada o la reubicación o desplazamiento de la especie, debe considerarse una «perturbación» en el sentido de la formulación del artículo 12.

⁵⁶ LIFE MOFI:

https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/details/2592_h.

Plan de acción para la mitigación de los efectos negativos de las interacciones entre focas fraile y pescadores en Grecia. Informe resumido en inglés (<https://www.monachus-guardian.org/library/mom09a.pdf>).

Estrategia nacional y Plan de acción para la conservación de la foca fraile en Grecia (2009-2015).

(<https://www.monachus-guardian.org/library/notarb09b.pdf> www.mom.gr).

⁵⁷ En el asunto C-75/01, (Comisión/Luxemburgo, apartados 53 y 54), el Tribunal resolvió que Luxemburgo no había garantizado la transposición íntegra y completa del artículo 12, apartado 1, letra b), puesto que no se había prohibido la perturbación deliberada de especies durante el período de migración.

(2-37) Ni el artículo 12 ni el artículo 1 de la Directiva sobre los hábitats definen expresamente qué se entiende por «perturbación»⁵⁸. La disposición no se limita explícitamente a las perturbaciones «apreciables», como sí sucede en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva, pero el alcance de la disposición debe interpretarse a la luz del objetivo general de la Directiva.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la aplicación del régimen de protección prescrito en el artículo 12, apartado 1, letras a) a d), de la Directiva sobre los hábitats «no está supeditada al requisito de que una actividad determinada pueda tener una incidencia negativa en el estado de conservación de la especie animal de que se trate»⁵⁹ y «la protección ofrecida por la referida disposición no deja de aplicarse a las especies que hayan alcanzado un estado de conservación favorable»⁶⁰.

Queda claro que **cualquier actividad que perturbe deliberadamente una especie hasta el punto de que pueda afectar a sus posibilidades de supervivencia, éxito reproductivo o capacidad de reproducción, o que provoque una reducción de la superficie ocupada o la reubicación o desplazamiento de la especie, debe considerarse una «perturbación»** en el sentido del artículo 12.

(2-38) Considerando sus ciclos vitales específicos (en particular, su estrategia reproductiva o movilidad) y las interacciones sociales de algunos animales, a menudo complejas, la perturbación de un individuo puede tener a menudo repercusiones a niveles de población. Por ejemplo, este sería el caso de perturbar a una hembra embarazada o de separar a una madre de su cría cuando se trata de animales grandes, longevos y de gran movilidad con una fecundidad baja, como los mamíferos marinos.

(2-39) En general, la intensidad, duración y frecuencia de la repetición de las perturbaciones son parámetros importantes a la hora de valorar su impacto sobre una especie. Cada especie tendrá una sensibilidad o respuesta diferente al mismo tipo de perturbación, aspecto que debe tenerse en cuenta. Los factores que suponen una perturbación para una especie podrían no serlo para otra. Por otra parte, la sensibilidad de un individuo concreto de determinada especie podría variar en función de la temporada o del período de su ciclo de vida de que se trate (p. ej., período de reproducción).

El artículo 12, apartado 1, letra b), contempla esta posibilidad haciendo hincapié en que deben prohibirse las perturbaciones deliberadas, especialmente durante los períodos sensibles, a saber, los de reproducción, cría, hibernación y migración. Además, conviene no olvidar que las perturbaciones (p. ej., ruido, fuente de luz) no repercuten directamente necesariamente siempre en la integridad física de una especie. También pueden tener un efecto negativo indirecto para las especies (p. ej., obligándolas a utilizar gran cantidad de energía para huir: los murciélagos, por ejemplo, cuando están hibernando y son objeto de perturbaciones, se calientan como consecuencia y emprenden el vuelo, por lo que tienen menos probabilidades de superar el invierno por la enorme pérdida de recursos energéticos).

(2-40) **Por todo ello, es necesario un enfoque caso por caso.** Las autoridades competentes tendrán que reflexionar cuidadosamente sobre el nivel de perturbación que debe considerarse perjudicial, teniendo en cuenta las características específicas de la

58 No obstante, la Guía sobre la interpretación del artículo 6 contiene información útil sobre la relación del término con los hábitats. Véase el documento *Gestión de espacios Natura 2000 — Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats* [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=ES)].

59 Asuntos acumulados C-473/19 y C-474/19, apartados 57 y 84.

60 Asuntos acumulados C-473/19 y C-474/19, apartado 78.

especie en cuestión y la situación, como se ha explicado anteriormente. Por ejemplo, la perturbación reiterada de cetáceos por embarcaciones de observación de orcas podría tener impactos significativos en especímenes individuales, con consecuencias negativas para la población local. Por el contrario, las perturbaciones esporádicas sin ningún impacto negativo probable para el animal individual o la población local, como es, por ejemplo, ahuyentar a un lobo para que no entre en un recinto de ovejas, a fin de prevenir daños, no debe considerarse una perturbación en el sentido del artículo 12.

(2-41) Por otro lado, la perturbación debe ser «deliberada» para estar incluida en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, letra b), (véase la definición de «deliberada» en la sección 2.3.1). Nuevamente en el asunto *Caretta caretta* C-103/00, el Tribunal analizó cada una de las diversas actividades realizadas en las playas de reproducción con vistas a establecer un nexo causal entre dichas actividades y la perturbación de la especie. Constató, en primer lugar, que, en particular debido a la contaminación acústica, la circulación de ciclomotores sobre una playa de reproducción de la tortuga *Caretta caretta* podía perturbar a esta especie durante el desove, la incubación y la eclosión de los huevos, así como durante el desplazamiento hacia el mar de las tortugas jóvenes. Además, la presencia de embarcaciones en la proximidad de las playas de reproducción constituía una fuente de peligro para la vida y la integridad física de las tortugas. A juicio del Tribunal, estos actos eran suficientes para constituir una perturbación deliberada de la especie en cuestión durante el período de reproducción, en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra b).

13. Jurisprudencia del TJUE: Perturbación de la tortuga boba (*Caretta caretta*) en la zona de Kyparissia

La tortuga boba (*Caretta caretta*) figura en los anexos II y IV de la Directiva sobre los hábitats y, por ende, que requiere una protección estricta. El mar Mediterráneo es un criadero para los juveniles, así como un lugar popular para los adultos en los meses de primavera y verano. Grecia es el lugar de nidificación más popular a lo largo del Mediterráneo y contabiliza más de 3 000 nidos al año. La bahía de Laganas, situada en Zante, alberga la mayor zona de nidificación del Mediterráneo, seguida por la bahía de Kyparissia [lugar Natura 2000 (GR2550005)], que goza de un sistema dunar bien conservado y un bosque forestal, aunque está amenazada por la construcción incontrolada.

Dos son los asuntos judiciales (C-103/00 y C-504/14) que se han ocupado de la aplicación del artículo 12, apartado 1, letras b) y d), para instaurar y aplicar un sistema efectivo de protección rigurosa de la tortuga boba en las mencionadas zonas. Al no aplicar las medidas oportunas con el fin de evitar la perturbación de la especie durante su período de reproducción y el deterioro o la destrucción de sus lugares de reproducción, el Tribunal concluyó que Grecia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva.

A falta de un marco legislativo nacional integrado y coherente, incluida la ausencia de un plan de gestión aprobado, el Tribunal resolvió que no queda garantizada la protección rigurosa de la tortuga boba ni de sus lugares de reproducción. Para instaurar un sistema de protección rigurosa no basta con un conjunto fragmentario de medidas aisladas, relativas a la protección medioambiental en general, que no tienen por objeto evitar de forma concreta cualquier perturbación deliberada de la especie de que se trata durante los períodos de reproducción y cualquiera actividad que pueda provocar el deterioro o destrucción de sus lugares de reproducción⁶¹.

61 Fuentes: <https://rm.coe.int/threats-to-marine-turtles-in-thines-kiparissias-greece-complainant-rep/168073e91b>.

Sentencia del TJUE (C-504/14): <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-504/14>.

14. Orientación adicional: cómo abordar el impacto sobre los cetáceos del ruido subacuático antropogénico

Entre las actividades que pueden provocar la perturbación de especies marinas estrictamente protegidas, tales como los cetáceos, figuran el transporte marítimo o los parques eólicos marinos por el ruido continuo y la construcción, la prospección de hidrocarburos o las actividades militares por el ruido impulsivo. Las consecuencias para los cetáceos van de la perturbación y el enmascaramiento del sonido utilizado para comunicarse, a pérdidas de audición a corto y largo plazo, lesiones físicas e incluso la muerte. En combinación con los efectos adicionales de estrés, confusión y pánico, todo ello puede ser devastador para animales individuales y para poblaciones enteras.

Por lo que respecta al transporte marítimo, los Estados miembros pueden considerar todo un abanico de medidas preventivas, como la reducción de la velocidad de los buques o el desvío del tráfico. En lo tocante a los levantamientos sísmicos mediante cañones de aire o la construcción en alta mar utilizando la hinca de pilotes, estas actividades suelen estar sujetas a la obtención de una licencia. En consecuencia, las medidas preventivas necesarias para los planes y proyectos de esta naturaleza pueden proponerse en el contexto de las evaluaciones de impacto ambiental al amparo de las Directivas sobre la evaluación ambiental estratégica y sobre la evaluación de impacto ambiental.

Los desafíos que se plantean a la hora de definir medidas de mitigación apropiadas están reconocido a nivel internacional y se han adoptado directrices metodológicas pertinentes, como las de ACCOBAMS62 y ASCOBANS63 centradas en los cetáceos, al tiempo que en el marco de la Convención sobre las Especies Migratorias se elaboraron directrices sobre la evaluación del impacto medioambiental de las actividades que generan ruido en el medio marino. Estos documentos de orientación proporcionan un marco de gran utilidad para garantizar el cumplimiento de las normas recogidas en la Directiva sobre los hábitats. No obstante, su aplicación debe tener en cuenta siempre los últimos conocimientos científicos y especializados en el ámbito y ha de basarse en consideraciones detalladas de cada actividad particular y sus efectos para una especie concreta.

15. Orientación adicional sobre prospección sísmica y su impacto potencial sobre los mamíferos marinos en Irlanda

Irlanda ha elaborado un sólido régimen reglamentario y de gestión de la prospección sísmica para evitar posibles impactos significativos para todas las especies de mamíferos marinos, tanto dentro de los lugares Natura 2000 como fuera de ellos. En 2014, el Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht publicó un documento de orientación exhaustivo sobre la forma de gestionar el riesgo para los mamíferos marinos procedente de fuentes sonoras de origen humano en aguas irlandesas64. Dicho documento describe las categorías de riesgos que pueden plantearse (p. ej., del dragado, la perforación, la hinca de pilotes, estudios sonoros geofísicos, voladura con explosivos) y explica cómo realizar una evaluación de riesgos, con el apoyo de ejemplos preparados. A continuación, describe las respuestas reglamentarias que deberían darse (p. ej., autorización denegada, autorización con condiciones, etc.).

2.3.2.b) Períodos de reproducción, cría, hibernación y migración

Los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración se consideran períodos especialmente sensibles por lo que respecta a las perturbaciones. Estos períodos solo pueden definirse utilizando un enfoque adaptado a cada especie, habida cuenta de las diferencias ecológicas, biológicas y de comportamiento entre especies.

(2-42) Los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración se consideran **períodos especialmente sensibles para una especie por lo que respecta a su**

62 <https://accobams.org/>.

63 <https://www.ascobans.org/>.

64 https://www.npws.ie/sites/default/files/general/Underwater%20sound%20guidance_Jan%202014.pdf.

perturbación. No obstante, la Directiva sobre los hábitats no recoge ninguna definición de estos términos. Puesto que el anexo IV, letra a), de la Directiva abarca un abanico muy amplio de especies, con grandes diferencias en términos ecológicos, biológicos y de comportamiento, es necesario utilizar, nuevamente, un enfoque adaptado a cada especie a la hora de definir los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración (cuando estos períodos sean de aplicación).

(2-43) A efectos del artículo 12, serán de aplicación las siguientes definiciones:

- *Período de reproducción y cría:* este período puede incluir (según corresponda) el período de parada nupcial, apareamiento, nidificación o selección del lugar para el desove o parición, la parición o el desove, o la obtención de descendencia cuando la reproducción sea asexual, la incubación y la eclosión de los huevos, así como la crianza de las crías.
- *Período de hibernación:* la hibernación es un período en el que un animal entra en inactividad y permanece en un estado de sueño, letargo o descanso, habitualmente durante el invierno. Tal estado suele ir acompañado de una disminución de la temperatura corporal y la ralentización del latido del corazón y la respiración. La hibernación permite que un animal sobreviva a condiciones adversas utilizando menos energía que si estuviese activo (por ejemplo, algunos murciélagos, roedores, anfibios o reptiles).
- *Período de migración:* la migración es el desplazamiento periódico de especímenes de una zona a otra como parte natural de su ciclo de vida, normalmente en respuesta a cambios estacionales o en la oferta de alimentos.

2.3.3. Destrucción o recogida intencionales de huevos en la naturaleza

(2-44) En virtud del artículo 12, apartado 1, letra c), están prohibidas la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza.

2.3.4. Deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso

(2-45) El artículo 12, apartado 1, letra d), constituye una disposición independiente. A diferencia del resto de prohibiciones recogidas en el artículo 12, no afecta directamente a los especímenes, sino que en su lugar aspira a proteger elementos importantes de sus hábitats, puesto que prohíbe el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o las zonas de descanso. Además, mientras que en el artículo 12, apartado 1, letras a), b) y c), se emplean los términos «deliberado» o «intencional», no sucede así en la letra d).

2.3.4.a) Consecuencias de no incluir los adjetivos «deliberado» o «intencional» en el artículo 12, apartado 1, letra d)

El hecho de que en el artículo 12, apartado 1, letra d), no se empleen los adjetivos «deliberado» o «intencional» da cuenta de la importancia de que los Estados miembros adopten medidas preventivas para evitar todo deterioro o destrucción posibles de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso causados por el ser humano. Los casos de deterioro o destrucción provocados por causas naturales (es decir, casos que no son consecuencia directa de la acción humana, como las catástrofes naturales) o por acontecimientos imprevistos no se incluyen en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, letra d).

(2-46) A tenor de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, letras a) a c), solo se prohíben y deben evitarse los actos deliberados o intencionales, mientras que en virtud de la letra d) no se requiere un acto deliberado o intencional como condición previa

necesaria⁶⁵. **El artículo 12, apartado 1, letra d), exige la prohibición de todos los actos que produzcan el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o las zonas de descanso, con independencia de que sean deliberados o intencionales o no**⁶⁶.

Asimismo, el Tribunal confirmó que «[a]l no limitar la prohibición prevista en el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva, a los actos intencionados, al contrario de lo que ha hecho respecto de los actos contemplados en las letras a) a c) de dicho artículo, el legislador comunitario ha demostrado su voluntad de conferir a los lugares de reproducción o a las zonas de descanso una mayor protección contra los actos que puedan causar su deterioro o su destrucción. Habida cuenta de la importancia de los objetivos de protección de la biodiversidad que la Directiva pretende alcanzar, no resulta en absoluto desproporcionado que la prohibición prevista en el artículo 12, apartado 1, letra d), no se limite a los actos intencionados»⁶⁷.

(2-47) El Derecho penal establece una distinción entre los actos intencionales o deliberados y los actos involuntarios. Los términos «deliberado» o «intencional» también engloban las situaciones en las que el resultado no se persigue directamente, pero la persona debería haber tenido en cuenta las consecuencias que podrían derivarse de la acción. Esto indica claramente que, al omitir los adjetivos «deliberado» o «intencional» de la letra d), la intención era incluir los actos que no fuesen deliberados o intencionales que provocasen deterioro o destrucción en el ámbito de aplicación de esta disposición también. Este hecho introduce una propiedad especial a esta disposición: debe prohibirse, es decir, evitarse, cualquier deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o las zonas de descanso.

(2-48) Sin embargo, ello no implica que en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sean obligatorias medidas proactivas de gestión de hábitats (p. ej., gestionar activamente una pradera para mariposas). No obstante, a fin de proteger los lugares de reproducción o las zonas de descanso del deterioro o la destrucción, una simple prohibición en un texto jurídico no basta y es preciso acompañarla de un mecanismo de garantía del cumplimiento adecuado, incluidas medidas preventivas. En el marco de un sistema de protección rigurosa, los **Estados miembros deben anticipar las amenazas a que puedan estar sujetos los lugares como consecuencia de la acción humana** y adoptar medidas para velar por que aquellos susceptibles de cometer una infracción (intencionalmente o no) estén al tanto de la prohibición vigente y actúen en consecuencia.

(2-49) En el primer asunto *Caretta caretta*⁶⁸, el Tribunal determinó que la presencia de construcciones en una playa utilizada por la especie para la reproducción podía provocar el deterioro o la destrucción del lugar de reproducción en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva⁶⁹. Llama la atención que para el Tribunal no fue necesario que dichas construcciones fuesen «ilegales». El simple hecho de que se

65 Conviene señalar que este aspecto constituye una de las diferencias entre la Directiva sobre los hábitats y el Convenio de Berna. Mientras que esta parte específica del artículo 12 carece del adjetivo «intencionado», la redacción comparable del artículo 6 del Convenio de Berna sí recoge el término.

66 En su sentencia de 20 de octubre de 2005 (Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, Rec. p.9017, apartado 79), el Tribunal observó que «al prohibir únicamente el deterioro o la destrucción intencional de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies afectadas, el Reino Unido reconoce que la normativa aplicable a Gibraltar no se ajusta a las exigencias de dicho artículo 12, apartado 1, letra d)». El Tribunal aplicó el mismo planteamiento en su sentencia de 11 de enero de 2007 (Comisión/Irlanda, asunto C-183/05, no publicada en la Rec., apartado 47): «al prever que los actos no intencionales que perturben o destruyan los lugares de reproducción o las zonas de descanso de las especies silvestres no constituyen infracción, el artículo 23, apartado 7, letra b), de la Wildlife Act no satisface las exigencias del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva 92/43, que prohíbe tales actos, sean intencionales o no».

67 Véase la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania, asunto C-98/03, Rec. p. 53, apartado 55.

68 Comisión/Grecia, asunto C-103/00.

69 De acuerdo con el apartado 38 de la sentencia, «no cabe duda de que la presencia de construcciones en una playa de reproducción como la de Daphni puede provocar el deterioro o la destrucción de un lugar de reproducción en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva».

hubiesen erigido construcciones en ese lugar y estas pudiesen provocar algún deterioro o destrucción fue el argumento determinante para el Tribunal. Por consiguiente, la edificación de construcciones en una playa clasificada como «zona de protección absoluta» y, en particular, cuando además se encuentra «señalada de una forma especial», basta para constituir una infracción del artículo 12, apartado 1, letra d).

(2-50) El Tribunal ha precisado asimismo en el asunto C-441/17 (referente a la protección de determinadas especies de coleópteros saproxílicos que figuran en el anexo IV, a saber, *Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* y *Pytho kolwensis*, en el bosque polaco de Białowieża)⁷⁰ que las prohibiciones del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats se aplican con independencia del número de especímenes de las especies que son objeto de conservación estricta. Más recientemente, el Tribunal ha reiterado que «la aplicación del régimen de protección establecido en el artículo 12, apartado 1, letra d), de dicha Directiva no está supeditada al número de especímenes de la especie de que se trate»⁷¹. Dicho de otra manera, el hecho de que una especie pueda tener una fuerte presencia en un lugar dado y su supervivencia en la zona no esté amenazada no merma las obligaciones de protección rigurosa de las especies. En su lugar, tales circunstancias deben tenerse en cuenta en el proceso de establecimiento de excepciones. El escenario contrario también es cierto: el hecho de que una zona constituya un lugar de reproducción o una zona de descanso solo para un individuo de una especie enumerada en el anexo IV, letra a), o para unos pocos no merma la obligación de proteger esta zona frente a las acciones que puedan deteriorarla o destruirla.

(2-51) Por otro lado, habrá ocasiones en que el deterioro de los hábitats naturales se produzca de manera natural (también a través de la sucesión natural tras el cese de determinados usos de la tierra como la agricultura) o por acontecimientos imprevistos, de tal forma que el hábitat deja de ser un lugar de reproducción o zona de descanso idóneos para determinadas especies. En este caso, cuando no se haya realizado ningún acto que provoque el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o las zonas de descanso, sino que ello se haya producido por causas naturales, el artículo 12, apartado 1, letra d), no es de aplicación⁷².

16. Jurisprudencia del TJUE: falta de garantía de la protección estricta de determinados coleópteros saproxílicos

El lugar Natura 2000 Puszcza Białowiecka (PLC 200004 Bosque de Białowieża) incluye el parque nacional de Białowieża y la gestión de tres distritos forestales (Białowieża, Browsk y Hajnówka). Se trata de uno de los bosques naturales caducifolios y mixtos mejor conservados de Europa y se caracteriza por grandes cantidades de árboles senescentes y un volumen elevado de madera muerta. Constituye un punto crítico para la biodiversidad único y una fuerte importante de conocimiento científico, especialmente para los procesos ecológicos.

Como consecuencia de los episodios constantes de propagación del *Ips typographus* (derivados, entre otros motivos, del cambio de las condiciones climáticas), el ministro polaco de Medio Ambiente aprobó en 2016 una modificación del Plan de gestión forestal de 2012. Con ello se autorizó prácticamente una triplicación del volumen de madera explotable para el período comprendido entre 2012 y 2021 solo en el distrito forestal de Białowieża y la realización de algunas actividades forestales en zonas excluidas de actividades económicas, tales como los cortes de saneamiento o la regeneración artificial. Posteriormente, en 2017, el director general del Servicio

70 Sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

71 Asuntos C-473/19 y C-474/19, apartado 84.

72 El instrumento apropiado para lidiar con el deterioro debido a causas naturales o acontecimientos imprevistos es el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, que, no obstante, solo se aplica a los lugares Natura 2000. En su sentencia de 20 de octubre de 2005 (Comisión/Reino Unido, C-6/04, Rec, p. 9017, apartado 34), el Tribunal afirmó que «para dar cumplimiento al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, puede ser necesario adoptar tanto medidas destinadas a evitar daños y perturbaciones externos causados por el hombre, como medidas cuyo objeto sea detener los procesos naturales que puedan alterar el estado de conservación de las especies y de los hábitats naturales en las ZEC».

de Bosques Públicos de Polonia adoptó, respecto a los tres distritos forestales de Białowieża, Browsk y Hajnówka, una decisión referente a la tala y a la retirada de árboles afectados por el *Ips typographus* por razones de seguridad pública y a fin de reducir el riesgo de incendio en todas las clases de edades del bosque. De este modo, se iniciaron los trabajos de retirada de los árboles secos y los árboles colonizados por el *Ips typographus* de estos tres distritos forestales a lo largo de aproximadamente 34 000 hectáreas, mientras que en el lugar Natura 2000 Puszcza Białowieška la extensión de estos trabajos superó las 63 147 hectáreas.

A juicio de la Comisión Europea, las autoridades polacas no se habían asegurado de que dichas medidas de gestión forestal no afectarían a la integridad del lugar Natura 2000 Puszcza Białowiešk. En consecuencia, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia en julio de 2017 que condenase a Polonia por el incumplimiento de sus obligaciones en virtud del artículo 6, apartado 3, y el artículo 12, apartado 1, letras a) y d), de la Directiva sobre los hábitats. En su sentencia de 17 de abril de 2018⁷³, el TJUE declaró que no se había realizado debidamente una «evaluación adecuada» y que el Gobierno de Polonia había incumplido sus obligaciones de proteger el bosque de Białowieża. Además, el Tribunal destacó la existencia de controversia científica sobre los métodos más adecuados para frenar la propagación del *Ips typographus*. Por ello, las autoridades polacas no deberían haber aumentado la explotación maderera al no haber certeza científica en cuanto a la inexistencia de efectos perjudiciales duraderos de las operaciones de gestión forestal activa para la integridad del bosque de Białowieża y para las especies protegidas (entre otras, los coleópteros saproxílicos).

Asimismo, el Tribunal precisó que las prohibiciones recogidas en el artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats se aplican con independencia del número de especímenes de las especies que son objeto de conservación estricta. Dicho de otra manera, el hecho de que una especie pueda tener una fuerte presencia en un lugar dado y su supervivencia en la zona no esté amenazada no exime de las obligaciones de protección rigurosa de las especies. En su lugar, tales circunstancias deben tenerse en cuenta en el proceso de establecimiento de excepciones.

17. Ejemplo de buenas prácticas: Mapa de sensibilidad de las aves y los murciélagos a los parques eólicos en Flandes (Bélgica)

Los mapas de sensibilidad de la vida silvestre se reconocen como una herramienta eficaz para detectar zonas en las que el desarrollo de energías renovables podría afectar a las comunidades sensibles de plantas y animales silvestres y que, por consiguiente, deben evitarse. Pueden utilizarse para identificar, en una etapa temprana del proceso de planificación, las zonas que contienen comunidades ecológicas sensibles a los proyectos de energía eólica. Los mapas de sensibilidad de la vida silvestre suelen proporcionar información para las decisiones relativas a la planificación estratégica durante la fase inicial de selección del lugar del proceso de desarrollo y, por consiguiente, está previsto que funcionen a escala del paisaje, a menudo con cobertura regional, nacional o multinacional.

El mapa de sensibilidad de las aves y los murciélagos a los parques eólicos en Flandes tiene por objeto indicar las zonas en las que el emplazamiento de turbinas eólicas puede suponer un riesgo para las aves o los murciélagos. Pretende facilitar información y guiar más evaluaciones y planificación estratégica a escala de lugar. Es un ejemplo de mapa de sensibilidad de múltiples especies y demuestra la manera en que se pueden evaluar grupos diferentes en una sola herramienta.

El mapa clasifica la región en cuatro categorías: riesgo alto, medio, posible y bajo/no hay datos. Incluye un mapa de vulnerabilidad de las aves basado en SIG, compuesto por varios submapas temáticos que incluyen información sobre zonas de aves importantes y rutas migratorias. Los mapas de sensibilidad y las directrices que los acompañan se utilizan con frecuencia en las decisiones de emplazamiento en Flandes. Los promotores de proyectos y las consultorías los utilizan para llevar a cabo la planificación estratégica y como «punto de partida» para realizar evaluaciones de proyectos a escala de lugar más detalladas. Las autoridades locales y regionales los aplican para ese mismo fin y para comprobar si los promotores de proyectos y las consultorías han realizado bien su trabajo.

73 Sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

El mapa también incluye información relativa a los murciélagos, pero se diferencia de los mapas temáticos de las aves en que se basa en la identificación de un hábitat adecuado (por medio del uso de fotografías aéreas y un inventario del uso del suelo), utilizado como predictor de la presencia de murciélagos. No obstante, conviene señalar que el nivel de los datos disponibles sobre los murciélagos es muy inferior al de las aves. Por ello, la interpretación de las previsiones de sensibilidad correspondientes a los murciélagos debe realizarse con mayor cautela.

Fuente: Manual sobre sensibilidad de la vida silvestre

<https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wildlife%20manual%20final.pdf>

2.3.4.b) Identificación de «los lugares de reproducción y las zonas de descanso»

Los lugares de reproducción y las zonas de descanso deben ser objeto de una protección rigurosa ya que son fundamentales para el ciclo de vida de los animales y son elementos esenciales del hábitat completo de una especie. En consecuencia, debe interpretarse que la finalidad del artículo 12, apartado 1, letra d), es proteger la funcionalidad ecológica ininterrumpida de dichos lugares y zonas, garantizando que sigan aportando a los animales todos los elementos necesarios para que descansen o se reproduzcan satisfactoriamente. La protección se aplica durante todo el año si estos lugares se utilizan de manera regular.

(2-52) A la luz de los objetivos de la Directiva, los lugares de reproducción y las zonas de descanso requieren una protección rigurosa porque son fundamentales para el ciclo de vida de los animales y son elementos muy importantes del hábitat completo⁷⁴ de una especie, indispensable para garantizar su supervivencia. Su protección está directamente conectada con el estado de conservación de una especie. **Por consiguiente, debe interpretarse que la finalidad de la disposición recogida en el artículo 12, apartado 1, letra d), es proteger la funcionalidad ecológica de los lugares de reproducción y las zonas de descanso.** De este modo, el artículo 12, apartado 1, letra d), prohíbe el deterioro o destrucción de dichos lugares y zonas como consecuencia de actividades humanas para que puedan seguir aportando a un animal específico todo lo necesario para que descanse o se reproduzca satisfactoriamente.

(2-53) En el asunto C-383/09, el abogado general Kokott interpretó que «lugares de reproducción y zonas de descanso» se extendía no solo a las madrigueras, sino también a los hábitats circundantes. El Tribunal juzgó que tanto la destrucción directa de las madrigueras como los procesos de desarrollo urbanístico y las alteraciones en la estructura de los cultivos en zonas más amplias constituían un incumplimiento de las obligaciones en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d)⁷⁵.

(2-54) De este modo, del artículo 12, apartado 1, letra d), se desprende que tales lugares de reproducción y zonas de descanso también deben ser objeto de protección cuando solo se utilicen ocasionalmente o incluso sean abandonados⁷⁶, pero hay una gran probabilidad razonable de que la especie de que se trate regrese a estos lugares y zonas. Si, por ejemplo, una serie de murciélagos utilizan cada año determinada cueva para hibernar (porque la especie tiene el hábito de regresar al mismo refugio de invierno

74 El artículo 1, letra f), define «hábitat de una especie» exclusivamente como el «medio definido por factores abióticos y bióticos específicos donde vive la especie en una de las fases de su ciclo biológico».

75 Sentencia de 9 de junio de 2011, Comisión/Francia, C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

76 En el asunto pendiente C-477/19, el TJUE tendrá que dirimir la cuestión de si la expresión «zona de descanso» recogida en el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que dicha expresión se refiere también a las antiguas zonas de descanso abandonadas entre tanto.

todos los años), la función de esta cueva como lugar de hibernación debe protegerse también en verano para que los murciélagos puedan volver a utilizarla en invierno.

(2-55) La identificación de criterios generales para los lugares de reproducción y las zonas de descanso resulta difícil, ya que el anexo IV, letra a), enumera especies pertenecientes a numerosos taxones con muchas estrategias diferentes durante su ciclo vital. No es posible proporcionar una definición rígida de «lugar de reproducción» y «zona de descanso» que se aplique a todos los taxones. Por consiguiente, cualquier interpretación de estas expresiones debe tener en cuenta dicha variedad y reflejar las distintas condiciones imperantes. Las siguientes definiciones generales pretenden aportar cierta orientación al respecto y se basan en la hipótesis de que los lugares en cuestión pueden identificarse y delimitarse razonablemente. Se han concebido como lista de comprobación de los elementos que deben considerarse, ya que no todos estos elementos serán aplicables a todas las especies. En ella también se pueden identificar las lagunas de conocimiento de las especies. Las dos definiciones que figuran a continuación se detallan en secciones independientes, aunque en la práctica lo habitual será que estén interrelacionadas y se solapen, por lo que podrían considerarse a la vez.

(2-56) A efectos del artículo 12, serán de aplicación las siguientes definiciones:

- Lugares de reproducción

Por reproducción se entiende el apareamiento, el alumbramiento de crías (incluido el desove) o la obtención de descendencia cuando la reproducción sea asexual. Un lugar de reproducción se define como las zonas necesarias para el apareamiento y el alumbramiento, y también abarca las inmediaciones del lugar de nidificación o parición, cuando la descendencia dependa de dichos lugares. En el caso de algunas especies, el lugar de reproducción también comprenderá las estructuras asociadas necesarias para la definición y defensa del territorio. Para las especies que se reproducen asexualmente, el lugar de reproducción se define como la zona necesaria para obtener la descendencia. Los lugares de reproducción que se utilizan regularmente, ya sea todos los años o no, deben protegerse incluso cuando no están ocupados.

De este modo, el lugar de reproducción puede incluir zonas necesarias para:

1. parada nupcial;
2. apareamiento;
3. nidificación o selección del lugar de desove o parición;
4. lugares utilizados a efectos de parición o desove u obtención de descendencia cuando la reproducción sea asexual;
5. lugares para la incubación y la eclosión de huevos;
6. lugares de nidificación o parición cuando estén ocupados por crías dependientes en dicho lugar; y
7. hábitats más amplios necesarios para que la reproducción llegue a buen término, incluidas las zonas de alimentación.

- Zonas de descanso

Por zonas de descanso se entienden las zonas esenciales para sustentar un animal o grupo de animales cuando no están activos. En el caso de las especies que tienen una etapa sésil, la zona de descanso se define como el lugar de acoplamiento. Las zonas de descanso comprenderán las estructuras creadas por los animales para que ejerzan de zona de descanso, como los dormideros, refugios o madrigueras. Las zonas de descanso que se utilizan regularmente, ya sea todos los años o no, deben protegerse incluso cuando no están ocupadas.

Las zonas de descanso esenciales para la supervivencia pueden incluir una o varias estructuras y características del hábitat necesarias para:

1. el sistema de termorregulación, p. ej., *Lacerta agilis* (lagarto ágil);

2. descansar, dormir o recuperarse, o. ej., los refugios de *Nyctalus leisleri* (murciélago de Leisler);
3. ocultarse, protegerse o refugiarse, p. ej., las madrigueras de *Macrothele calpeiana*; y
4. la hibernación, p. ej., los dormideros de murciélagos y las madrigueras de *Muscardinus avellanarius* (lirón enano).

(2-57) **La correcta aplicación del artículo 12, apartado 1, letra d), pasa por un buen conocimiento de la ecología** (biología, hábitats, tamaño de población, distribución y dinámicas) y el comportamiento de la especie (ciclo vital, organización, interacción dentro de la especie y con otras).

Ejemplos de lugares de reproducción y zonas de descanso

	Lugar de reproducción	Zona de descanso
<i>Triturus cristatus</i> (tritón crestado)	<p>El estanque utilizado para el apareamiento cuenta con territorios individuales para los machos en los que se desarrolla el cortejo y el apareamiento. Los huevos se depositan individualmente en plantas emergentes y maduran a lo largo de un período de entre doce y dieciocho días. Las larvas jóvenes emergen y nadan libremente.</p> <p>En consecuencia, el estanque es el lugar de reproducción.</p>	<p>Durante la fase terrestre de su vida, <i>T. cristatus</i> se vale de refugios como piedras, refugios en árboles y troncos bajo los que esconderse durante el día. Se utilizan refugios similares para los períodos de hibernación (en regiones frías) o la estivación (en regiones cálidas). Durante la fase acuática de su vida, los adultos y las larvas utilizan la vegetación sumergida y emergente como lugar de refugio.</p> <p><i>T. cristatus</i> sí se dispersa a charcas adyacentes. Las poblaciones sanas de <i>T. cristatus</i> utilizan una serie de charcas para desplazarse entre ellas, dispersándose a lo largo de un hábitat terrestre convenientemente interconectado. Los individuos pueden desplazarse a una distancia aproximada de 1 km desde su charca de nacimiento.</p> <p>De este modo, las zonas de descanso de <i>T. cristatus</i> son los estanques que habitan y el hábitat terrestre adyacente que les da soporte durante la parte terrestre de su ciclo de vida.</p>
<i>Nyctalus Leisleri</i> (murciélagos de Leisler)	<p>Durante el período de reproducción los machos viven separados de las hembras. Los machos establecen territorios de apareamiento en tres agujeros durante el otoño. El apareamiento se produce a finales de otoño y las hembras retrasan la fecundación hasta primavera. Las crías nacen en un refugio para la maternidad y dependen de su madre hasta el destete en verano.</p> <p>Por consiguiente, los territorios de reproducción y los refugios para la maternidad son lugares de reproducción. Esta aplicación estricta de la definición omite</p>	<p><u>Para la hibernación</u></p> <p><i>N. leisleri</i> es principalmente un murciélago que habita en los árboles e hiberna durante el invierno. Durante esta estación, se refugia en agujeros de árboles, edificios y, en ocasiones, en cuevas y túneles que ofrecen un microclima adecuado. También utilizan refugios artificiales construidos con cajas. Se han detectado refugios arbóreos en parques y zonas urbanas, así como en bosques caducifolios y de coníferas. Dichos refugios deben encontrarse en una posición relativamente sin perturbaciones, ya que cuando se despierta a un murciélago de su letargo este gasta reservas de energía valiosas que no puede recuperar en invierno.</p> <p>Los refugios diurnos durante su período de actividad (en primavera) también son esenciales para todas las especies de murciélagos, lo que requiere un lugar relativamente sin perturbaciones durante las horas diurnas, también en las grietas y hendiduras de edificios y árboles senescentes. Dependiendo de su localización,</p>

	<p>los refugios para hibernar en invierno, que están cubiertos por las «zonas de descanso» a que se refiere el artículo 12, apartado 1, letra d).</p>	<p>una colonia puede utilizar varios refugios de verano a la vez, reservando el mayor de ellos para la maternidad, mientras que los machos pasarán a vivir en solitario o en grupos reducidos.</p> <p><u>Durante la migración</u></p> <p>Se sabe que <i>N. leisleri</i> emigra en algunas partes de su área de distribución europea: se ha constatado que algunos individuos anillados en Alemania pasan el invierno en Francia y Suiza (informe nacional 2003⁷⁷). Se desconocen los patrones de migración exactos. No obstante, otras poblaciones parecen más sedentarias y sus refugios para la maternidad y para pasar el invierno se ubican en el mismo lugar. Los refugios utilizados por <i>N. leisleri</i> para descansar durante el día y en los que hibernar constituyen zonas de descanso.</p>
--	---	---

	Lugar de reproducción	Zona de descanso
<p>Maculinea arion (hormiguera de lunares)</p>	<p><i>M. arion</i> requiere un lugar con plantas nutricias para sus larvas (especie <i>Thymus</i>) y una fuente de alimentación para sus larvas que también sirva de anfitrión (hormigueros de <i>Myrmica</i>) para completar su desarrollo. El desove se produce en la yema de una flor de <i>Thymus</i>, donde se alimenta y desarrolla. En una determinada etapa, la larva cae de la planta y atrae a una hormiga para que la recoja y la transporte a su hormiguero. La larva continúa su desarrollo dentro del hormiguero, donde se alimentan de larvas de hormiga. La pupación tiene lugar dentro del hormiguero y los adultos emergen a principios de verano.</p> <p>El lugar de reproducción de <i>M. arion</i> será un lugar con plantas de la especie <i>Thymus</i> cerca del lugar de emergencia de los adultos y de un nido de hormigas <i>Myrmica</i>, donde se desarrollarán las larvas y pupas.</p>	<p>Esta especie no tiene zonas de descanso claramente definidas distintas de las necesarias para el desarrollo de las larvas y la pupación. Estas etapas de la vida están cubiertas por la definición de lugar de reproducción que figura a la izquierda.</p>
<p>Osmoderma eremita (escarabajo eremita)</p>	<p>La zona de descanso y el lugar de reproducción son, en efecto, sinónimos para <i>O. eremita</i>.</p> <p>Esta especie saproxílica pasa la mayor parte de su vida dentro de las cavidades en descomposición de árboles caducifolios maduros, habitualmente de la especie <i>Quercus</i>. Un porcentaje elevado de individuos no abandonan el árbol en que han nacido. El apareamiento se produce dentro del sustrato y los huevos se depositan a gran profundidad. La evolución de huevo a escarabajo tarda varios años. Las pupas se desarrollan en otoño; los adultos emergen a finales de primavera o principios de verano.</p> <p>La zona de descanso de <i>O. eremita</i> está formada por una serie de árboles caducifolios maduros y sustancialmente huecos, habitualmente de la especie <i>Quercus</i> con pudrición del corazón.</p>	

77 http://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/pdf/National_Reports/Inf.MoP7_20-National%20Implementation%20Report%20of%20Germany.pdf.

(2-58) La especie *Triturus cristatus* utilizada como ejemplo (véase el recuadro anterior) ilustra que, en el caso de algunas especies con **áreas de distribución pequeñas**, los lugares de reproducción y las zonas de descanso se solapan. En estos casos, es importante proteger una zona funcionalmente viable y coherente para la especie que incluya tanto su lugar de reproducción como la zona de descanso y otras zonas que se consideren necesarias para mantener la funcionalidad ecológica del lugar de reproducción o la zona de descanso. La definición de la población «local» de dicha especie podría jugar un papel útil para delimitar la mencionada zona.

(2-59) Asimismo, es preciso analizar cómo gestionar las **especies con amplias áreas de distribución** en el contexto del artículo 12. El problema específico que plantean esta clase de especies ya se reconoce en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva. En este caso, sería aconsejable restringir la definición de lugar de reproducción y zona de descanso a una localización que se pueda acotar claramente: p. ej., los refugios para murciélagos, las guaridas en que los osos pasan el invierno o la madriguera de una nutria, u otras zonas que puedan identificarse claramente como importantes para la reproducción o el descanso.

(2-60) En el asunto *Caretta caretta*, el Tribunal no ofreció ninguna definición de «lugar de reproducción» y «zona de descanso» para las especies y aplicó un enfoque adaptado a cada caso/especie. En el caso en cuestión, el Tribunal puso de relieve la importancia del golfo de Laganas como una «región esencial para la reproducción de la especie protegida *Caretta caretta*»⁷⁸. Esta zona reunía los factores físicos y biológicos esenciales para la reproducción de la especie (zona marina y playas de nidificación). Resulta difícil establecer una definición general de «lugar de reproducción» y «zona de descanso» por el amplio abanico de diferencias en las características ecológicas de la especie. Debe tenerse en cuenta el conocimiento actualizado sobre la ecología y el comportamiento de la especie.

2.3.4.c) Concepto de «deterioro»

El deterioro puede definirse como una degradación física que afecta a un lugar de reproducción o zona de descanso. A diferencia de la destrucción, dicha degradación también puede producirse lenta y gradualmente, reduciendo así la funcionalidad del lugar o zona. El artículo 12, apartado 1, letra d), se aplica cuando sea posible determinar una relación de causa y efecto clara entre una o varias actividades de origen humano y el deterioro de un lugar de reproducción o zona de descanso.

(2-61) Ni el artículo 12, apartado 1, letra d), ni el artículo 1 de la Directiva sobre los hábitats contienen una definición del concepto de «deterioro», aunque el término también está presente en otras disposiciones de la Directiva (p. ej., en el artículo 6, apartado 2).

(2-62) En general, el deterioro puede definirse como una degradación física que afecta a un hábitat (en este caso, un lugar de reproducción o zona de descanso). A diferencia de la destrucción, **la degradación puede producirse lentamente y reducir gradualmente la funcionalidad del lugar o zona**. Por consiguiente, es posible que el deterioro no produzca inmediatamente una pérdida de funcionalidad de un lugar o zona. No obstante, afectaría negativamente a la funcionalidad por lo que respecta a la calidad o cantidad de los elementos ecológicos presentes y podría provocar su pérdida completa a lo largo del tiempo. Habida cuenta de la amplia variedad de especies enumeradas en el anexo IV, letra a), la evaluación del deterioro de un lugar de reproducción o zona de descanso particular debe llevarse a cabo caso por caso.

⁷⁸ Comisión/Grecia, asunto C-103/00, apartado 27.

(2-63) A la hora de intentar identificar y evitar las causas del deterioro o incluso de la pérdida de la funcionalidad que permite la reproducción o el descanso, es importante determinar una **relación de causa y efecto** clara entre una o varias actividades de origen humano y el deterioro o destrucción de un lugar de reproducción o zona de descanso. Huelga decir que las causas del deterioro del lugar de reproducción o la zona de descanso analizados pueden ubicarse dentro o fuera de ellos, incluso a cierta distancia. Es preciso controlar tales causas y actividades de tal forma que pueda evitarse el deterioro y la destrucción. Las autoridades solo podrán actuar en consecuencia y evitar deterioro o destrucción adicionales o futuros si cuentan con un panorama claro de las causas.

(2-64) Por consiguiente, la tolerancia de actividades que deterioran o destruyen, directa o indirectamente, el hábitat de una especie protegida puede constituir una infracción del artículo 12, apartado 1, como reconoció el Tribunal en el asunto C-340/10. En dicho asunto, el Tribunal concluyó que la toma excesiva de aguas y otras actividades perjudiciales en las proximidades del lago Paralimni podían ser significativamente perjudiciales para el hábitat de la culebra de collar de Chipre y para la conservación de dicha especie, especialmente en años de sequía. Al tolerar ese tipo de operación, Chipre había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 12, apartado 1.

(2-65) Para definir los límites de lo que cabe considerar «deterioro», resulta indispensable un análisis del artículo 12, apartado 1, letra d), en su conjunto. La finalidad del artículo 12 es introducir un sistema de protección rigurosa de las especies recogidas en el anexo IV, letra a). La protección explícita de los lugares de reproducción y las zonas de descanso además de la protección de las especies en sí, sin emplear los adjetivos «deliberado» o «intencional», demuestra la importancia que la Directiva concede a estos lugares. Esta protección específica contra el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción y las zonas de descanso está vinculada por motivos obvios a la función esencial de estos lugares y zonas, que han de seguir aportando todos los elementos que requiere un animal específico (o grupo de animales) para reproducirse o descansar.

(2-66) A continuación, se recogen algunos ejemplos de actividades que pueden provocar un **deterioro** en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra d):

- **Llenado** de partes de las **zonas de desove** del tristán crestado (*Triturus cristatus*) u otros anfibios protegidos estrictamente, reduciendo así (en términos globales) su función como lugar de reproducción.
- **Deterioro** de la función de partes de la **madriguera de un hámster** como lugar de reproducción y zona de descanso como consecuencia de la labor de desfonde.
- **Obras de ingeniería** a lo largo de un tramo de un **río** que sirve de lugar de reproducción o zona de descanso para el esturión común (*Acipenser sturio*) u otros peces protegidos estrictamente.
- **Drenaje de tierras** u otras actividades que provocan cambios en la hidrología que comprometen gravemente las características ecológicas del hábitat e influyen en la población de *Natrix cypriaca* (culebra de collar de Chipre, véase la sección 2.33).
- **Tala/retirada de árboles muertos y moribundos** que constituyen hábitats importantes para determinadas especies de coleópteros saproxílicos incluidas en el anexo IV y protegidas estrictamente⁷⁹ (*Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* y *Pytho kolwensis*).
- Construcción de casas, complejos, carreteras y otras **infraestructuras**, así como **contaminación lumínica** o actividades de **pesca**, en los lugares de reproducción de la tortuga boba (*Caretta caretta*) o en sus inmediaciones⁸⁰.

79 Sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, apartados 233 a 236.

80 Sentencia de 10 de noviembre de 2016, Comisión/Grecia, C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847, apartados 160 y 114.

18. Ejemplo de buenas prácticas: programa estratégico para el esturión en el Danubio

El esturión constituye una parte importante del patrimonio natural de la cuenca del Danubio y del mar Negro. Sirve de **indicador excelente de la buena calidad del agua y el hábitat**. En la actualidad, cuatro de las seis especies están en peligro crítico, una se considera vulnerable y una se ha extinguido. Todas están **protegidas ya al amparo de la Directiva sobre los hábitats**.

En junio de 2011, la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Danubio se marcó como uno de sus objetivos (objetivo del área prioritaria 6) «garantizar poblaciones viables de la especie de esturión del Danubio y otras especies indígenas de peces antes de 2020». Un año después, en enero de 2012, se creó un **grupo de trabajo sobre el esturión del Danubio** para determinar cómo cooperar en pos de este objetivo. En él se reunieron expertos en el esturión, delegados de ONG y representantes de la Comisión Internacional para la Protección del Danubio, la estrategia del Danubio y los Gobiernos nacionales.

Una de las primeras actuaciones del grupo de trabajo fue elaborar el programa para el esturión de cara a 2020, concebido como un marco para la acción concertada. La puesta en práctica del programa requería compromiso y una cooperación compleja entre Gobiernos, responsables de la toma de decisiones, comunidades locales, partes interesadas, la comunidad científica y ONG.

Uno de los vehículos obvios para sacar adelante las medidas propuestas en el programa para el esturión de cara a 2020 es el plan hidrológico de cuenca del Danubio y su programa conjunto de medidas. El segundo proyecto de dicho plan, actualizado en 2015, establece como una de sus visiones y objetivos de gestión poner fin a los obstáculos antropogénicos y déficits en términos de hábitats que dificultan la migración de los peces y el desove para que las especies de esturión y otras especies migratorias específicas puedan acceder al río Danubio y los afluentes pertinentes. Las especies de esturión y otras especies migratorias específicas están representadas con poblaciones autosuficientes en el plan hidrológico de cuenca del Danubio de acuerdo con su distribución histórica.

Para alcanzar este objetivo de gestión, se aplicarán, entre otras, las siguientes medidas identificadas:

- Especificación del número y la localización de los dispositivos de franqueo para peces y otras medidas para alcanzar/mejorar la continuidad fluvial, que cada país adoptará en 2021 a más tardar.
- Especificación de la localización y el alcance de las medidas para la mejora de la morfología del río mediante la restauración, la conservación y la mejora, que cada país adoptará en 2021 a más tardar.
- Prevención de nuevos obstáculos para la migración de los peces impuestos por los nuevos proyectos de infraestructura; los nuevos obstáculos ineludibles deben incorporar ya desde el diseño del proyecto las medidas de mitigación necesarias, como, por ejemplo, dispositivos de franqueo para peces y otras medidas adecuadas.
- Colmar las lagunas de conocimiento respecto de la posibilidad de que el esturión y otras especies migratorias específicas migren aguas arriba y abajo a través de las presas de Iron Gate I y II, en particular a través de estudios de hábitats.
- Si los resultados de estas investigaciones son positivos, deben aplicarse las medidas apropiadas y llevarse a cabo un estudio de viabilidad para la presa de Gabčíkovo y el alto Danubio.

De acuerdo con el plan hidrológico de cuenca del Danubio, en 2021 se habrán construido en la cuenca **140 dispositivos de franqueo para peces** (desde el primer plan hidrológico de cuenca ya se han construido 120). Con ello debería garantizarse la migración de todas las especies de peces, incluido el esturión, y clases de edad utilizando las mejores técnicas disponibles. Después de 2021, está previsto aplicar **cerca de 330 medidas adicionales para restablecer las interrupciones de la continuidad del río** (artículo 4, apartado 4, de la Directiva marco sobre el agua) (<http://www.dstf.eu>).

2.3.4.d) Medidas para garantizar la funcionalidad ecológica ininterrumpida de los lugares de reproducción o las zonas de descanso

Las medidas que garanticen la funcionalidad ecológica ininterrumpida de un lugar de reproducción o zona de descanso en el caso de los proyectos y actividades que puedan tener repercusiones para dichos lugares o zonas tienen que tener el carácter de medidas de mitigación (es decir, medidas que minimicen o incluso neutralicen el impacto negativo). Asimismo, pueden incluir medidas que gestionen o mejoren activamente determinado lugar de reproducción o zona de descanso de tal manera que no sufra, en ningún momento, una reducción o pérdida de funcionalidad ecológica. Siempre y cuando se cumpla esta condición previa y las autoridades competentes controlen y supervisen tales procesos, no es necesario recurrir al artículo 16.

(2-67) **Las medidas utilizadas para garantizar la funcionalidad ecológica ininterrumpida constituyen medidas preventivas destinadas a minimizar o incluso eliminar el impacto negativo de una actividad para los lugares de reproducción o las zonas de descanso** de especies protegidas. No obstante, pueden ir más allá de dicha prevención e incluir intervenciones que **mejoren activamente** un determinado lugar de reproducción o zona de descanso de tal manera que no sufra, en ningún momento, una reducción o pérdida de funcionalidad ecológica. Esta mejora puede pasar, por ejemplo, por ampliar el lugar o crear nuevos hábitats en un lugar de reproducción o zona de descanso o en relación funcional directa con él, a fin de mantener su funcionalidad. Obviamente, sería preciso demostrar claramente el mantenimiento o mejora de la funcionalidad ecológica asociados a dichas medidas para la especie en cuestión.

(2-68) Estas medidas solo se pueden utilizar cuando se cuente con un régimen de planificación o autorización con procedimientos formales, o cuando las autoridades competentes puedan evaluar si las medidas adoptadas para preservar la funcionalidad de «reproducción» o «descanso» de un lugar son suficientes. Las medidas para garantizar la funcionalidad ecológica ininterrumpida pueden ser una opción en caso de que una actividad pueda afectar exclusivamente a partes de un lugar de reproducción o zona de descanso. Si, gracias a las medidas para garantizar la funcionalidad ecológica ininterrumpida, el lugar de reproducción o la zona de descanso siguen manteniendo como mínimo el mismo tamaño (o este aumenta) y la misma calidad (o se produce una mejora) respecto a la especie en cuestión, no se producirá ningún deterioro de la función, la calidad o la integridad del lugar. Es fundamental que la funcionalidad ecológica ininterrumpida del lugar se mantenga o mejore. Por consiguiente, conviene realizar un seguimiento de la eficacia de las medidas para garantizar la funcionalidad ecológica ininterrumpida.

(2-69) Con arreglo al principio de cautela, si las medidas propuestas (p. ej., por el promotor del proyecto en el contexto de un proyecto) no garantizan la funcionalidad ecológica ininterrumpida de un lugar, no deben considerarse conformes con el artículo 12, apartado 1, letra d). Para que las medidas se ajusten a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, letra d), **debe haber un grado elevado de seguridad de que estas son suficientes para evitar cualquier deterioro o destrucción** y las medidas deben adoptarse efectivamente en el tiempo y forma apropiados a fin de evitar cualquier deterioro o destrucción. La evaluación de la probabilidad de éxito debe realizarse sobre la base de información objetiva y a la luz de las características y las condiciones ambientales específicas del lugar de que se trate.

(2-70) Las medidas apropiadas para garantizar la funcionalidad ecológica ininterrumpida, evitando el deterioro de la función, la calidad o la integridad del lugar, tendrán un impacto general positivo por lo que respecta a la protección de la especie afectada.

(2-71) Las medidas para garantizar la funcionalidad ecológica ininterrumpida podrían formar parte integral de las especificaciones de una actividad o proyecto; además, podrían integrarse en las medidas preventivas de un sistema de protección rigurosa con vistas al cumplimiento del artículo 12, apartado 1, letra d).

(2-72) Partiendo de la definición de lugares de reproducción y zonas de descanso (véase la sección 2.3.4.b), el enfoque expuesto anteriormente parece especialmente pertinente cuando se trata de animales con áreas de distribución pequeñas, en las que los lugares de reproducción y las zonas de descanso están delimitados como «unidades funcionales» (es decir, se utiliza el enfoque más amplio). A este respecto, conviene subrayar que los Estados miembros deben ser coherentes con su definición de lugares de reproducción y zonas de descanso para una especie dada y, por ende, a la hora de ocuparse de su protección en todo el territorio.

(2-73) **Las medidas para garantizar la funcionalidad ecológica ininterrumpida son diferentes de las medidas compensatorias en sentido estricto** (incluidas las medidas compensatorias en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats). La finalidad de las medidas compensatorias es compensar los efectos negativos específicos para una especie y, por ende, ello implica que se está produciendo, o se ha producido, un deterioro o destrucción de un lugar de reproducción o zona de descanso. Este no es el caso de las medidas para garantizar la funcionalidad ecológica ininterrumpida, que se encargan de que dicha funcionalidad del lugar de reproducción o zona de descanso se mantenga totalmente intacta (en términos cuantitativos y cualitativos) después de que se haya realizado la actividad. Siempre que exista un deterioro o destrucción de un lugar de reproducción o zona de descanso, será necesaria una excepción en virtud del artículo 16 cuando se cumplan las condiciones en él establecidas. En la sección 3.2.3.b se aborda la utilización de medidas compensatorias con arreglo al artículo 16.

2.3.5. Posesión, transporte, comercio o intercambio y oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza

Las prohibiciones recogidas en el artículo 12, apartado 2, son de aplicación en todas las etapas de la vida de las especies que figuran en el anexo IV, letra a).

(2-74) Con respecto a las especies que figuran en el anexo IV, letra a), el artículo 12, apartado 2, dispone que «los Estados miembros prohibirán 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, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de la puesta en aplicación de la presente Directiva». El artículo 12, apartado 3, establece que las prohibiciones recogidas en el artículo 12, apartado 1, letras a) y b), y apartado 2, serán de aplicación en todas las etapas de la vida de las especies que figuran en el anexo IV, letra a).

2.3.6. Sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de especies recogidas en el anexo IV, letra a)

Con arreglo al artículo 12, apartado 4, los Estados miembros deben establecer un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales y llevar a cabo las nuevas indagaciones o tomar las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas y sacrificios accidentales no tengan una repercusión negativa importante en las especies de que se trate.

(2-75) El artículo 12, apartado 4, exige el establecimiento de un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales que figuran en la letra a) del anexo IV. **El sistema de control debe ser suficientemente sólido para poder adquirir datos fiables sobre el impacto de todas las actividades que podrían conllevar un riesgo de captura o sacrificio accidental para la especie afectada.** La información recopilada debe permitir realizar un cálculo fiable de las capturas y sacrificios accidentales que, junto con los resultados de la vigilancia de su estado de conservación, permita tomar una decisión informada sobre la necesidad de medidas de

conservación para garantizar que no se produzcan efectos negativos importantes para la especie de que se trate.

Algunos ejemplos son el control de las capturas accesorias de cetáceos o tortugas marinas en artes de pesca, o de su sacrificio al colisionar con buques, el control de las muertes de murciélagos en torno a aerogeneradores, o el control de los animales atropellados (p. ej., anfibios durante las migraciones de primavera). En el asunto C-308/08, el Tribunal abordó la cuestión de la aplicación del artículo 12, apartado 4, en relación con el lince ibérico (*Lynx pardinus*) en Andalucía y señaló la existencia de un sistema de control de los sacrificios involuntarios de lince ibéricos en relación con la circulación vial (véase el recuadro que figura a continuación).

19. Ejemplo de buenas prácticas: acondicionamiento de una carretera que atraviesa el territorio del lince ibérico

El lince ibérico (*Lynx pardinus*) es el felino más amenazado del mundo. Se alimenta casi en exclusiva de conejos, lo que hace que la especie sea más vulnerable si cabe dada la rigidez de sus necesidades ecológicas. El lince ibérico está en peligro por la suma de varias amenazas: disminución de la base alimenticia (varias epidemias, como la de mixomatosis y la enfermedad hemorrágica, han afectado a las poblaciones de conejos a lo largo de los años), colisiones con vehículos (como consecuencia de la fragmentación de su hábitat por numerosas vías interurbanas), pérdida y degradación del hábitat (desarrollo adicional de infraestructuras, tales como carreteras, presas, ferrocarriles y otras actividades humanas), y sacrificio ilegal (la especie se ha considerado históricamente tanto un trofeo de caza atractivo como un parásito). Al inicio del siglo XXI, el lince ibérico se encontraba al borde de la extinción, con apenas unos cien individuos que sobrevivían en dos subpoblaciones aisladas de Andalucía (España), así como en partes de Portugal. En 2019, esta cifra superaba los 600 individuos maduros repartidos en ocho subpoblaciones y la conectividad entre ellas iba en aumento.

En el marco del Programa LIFE, la Unión Europea ha prestado un enorme apoyo a la recuperación de esta especie, cuya población ha mejorado notablemente en los últimos diez años. En el contexto del proyecto LIFE Iberlince⁸¹, las autoridades españolas desarrollaron una serie de acciones destinadas a mejorar la conectividad entre los distintos núcleos de población y reducir en un 30 % la tasa de mortalidad del lince ibérico vinculada a los atropellos. Las intervenciones promovidas en este sentido incluyeron la construcción y adaptación de pasos de fauna, cercas específicas, señalización y establecimiento de limitaciones de velocidad. El Ministerio de Fomento y Transporte de España, autoridad competente en materia de seguridad vial, se convirtió en beneficiario asociado de este proyecto LIFE para impulsar la ejecución de acciones para reducir los riesgos de atropello. Podrían ser necesarias acciones y medidas adicionales para garantizar que se aborden convenientemente los sacrificios accidentales provocados por atropellos, así como otras causas de mortalidad no naturales, y se eviten repercusiones significativas para la población de lince ibérico.

20. Ejemplo de buenas prácticas: proyecto LIFE SAFE-CROSSING. Prevención de colisiones entre vehículos y animales

El proyecto LIFE SAFE-CROSSING tiene como objetivo implementar acciones para reducir el impacto de las carreteras en algunas especies prioritarias en cuatro países europeos: el oso pardo de los Apeninos (*Ursus arctos marsicanus*) y el lobo (*Canis lupus*) en Italia, el lince ibérico (*Lynx pardinus*) en España, y el oso pardo (*Ursus arctos*) en Grecia y Rumania.

Estas especies están amenazadas seriamente por las infraestructuras viales, tanto por la mortalidad directa como por el efecto barrera. Con el fin de mitigar estos efectos se cuenta con la experiencia adquirida en un proyecto LIFE STRADE anterior, durante el cual se instaló con éxito una herramienta innovadora para la prevención de colisiones entre vehículo y animal en diecisiete puntos de Italia central. También se observó que una de las causas principales de los atropellos es el bajo nivel de conciencia y la atención de los conductores sobre el riesgo de colisiones con fauna silvestre.

⁸¹ <http://www.iberlince.eu/index.php/esp/>.

En consecuencia, los objetivos del proyecto LIFE SAFE-CROSSING son los siguientes:

- Demostración del uso de los innovadores sistemas de prevención de [colisiones entre vehículos y animales](#)
- Reducción del riesgo de colisiones de tráfico con la especie objetivo
- Mejorar la conectividad y favorecer los movimientos de las poblaciones objetivo
- Aumentar la atención de los conductores en las áreas del proyecto sobre el riesgo de colisiones con las especies objetivo.

En el proyecto participan trece socios, entre los que se encuentran ONG, empresas privadas y organismos públicos. La participación de la provincia de Terni garantiza la transferencia de conocimientos desde el proyecto LIFE STRADE a las nuevas áreas. El área del proyecto SAFE-CROSSING incluye veintinueve espacios de la Red Natura 2000 (LIC). Al reducir la mortalidad directa y la fragmentación debida a las carreteras, el proyecto contribuirá a potenciar el valor de la biodiversidad dentro de estos espacios Natura 2000, así como a mejorar la conectividad entre los espacios. La normalización de los métodos y las prácticas y las actividades de difusión propiciarán que las mejores prácticas se reproduzcan en otras áreas. Finalmente, el intenso esfuerzo de sensibilización durante el proyecto también aumentará el conocimiento de las comunidades locales y los turistas en relación con la red Natura 2000.

<https://life.safe-crossing.eu/>
(<http://www.lifestrade.it/index.php/en/>) (LIFE11BIO/IT/072)

(2-76) **El control sistemático y la recopilación de datos fiables** sobre las capturas y sacrificios accidentales son un requisito previo fundamental para la aplicación de medidas de conservación eficaces. Por ejemplo, por lo que respecta a las capturas accesorias en los artes de pesca, los sistemas de control pueden recurrir a los datos recabados por los Estados miembros con arreglo al marco de recopilación de datos sobre la pesca⁸². El Reglamento (UE) 2017/1004 establece una serie de normas sobre la recopilación, la gestión y el uso de datos biológicos, medioambientales, técnicos y socioeconómicos relativos al sector pesquero, contribuyendo a los objetivos de la política pesquera común y la legislación medioambiental. Las tecnologías de control modernas como, por ejemplo las herramientas de seguimiento electrónico remoto que incorporan sensores y televisión en circuito cerrado, tienen un enorme potencial. Los últimos avances en inteligencia artificial pueden facilitar la revisión automática de grandes volúmenes de datos obtenidos mediante seguimiento electrónico remoto. Estas herramientas de control ofrecen un medio rentable y viable para que las autoridades realicen un seguimiento de las capturas accesorias de especies sensibles y las contabilicen. El uso de herramientas de seguimiento electrónico remoto se está extendiendo por todo el mundo como solución a los diversos problemas relacionados con el control de la pesca, en escenarios en los que es necesario un seguimiento continuo rentable para la recopilación de datos y a efectos de control y ejecución.

Los Estados miembros están obligados a elaborar planes de trabajo anuales de conformidad con el programa plurianual de la UE para la recopilación de datos. El programa correspondiente a 2020-2021 se adoptó mediante la Decisión Delegada (UE) 2019/910 de la Comisión y la Decisión de Ejecución (UE) 2019/909 de la Comisión. El programa recoge la obligación de recopilar datos sobre las capturas accesorias de todas las aves, los mamíferos y los reptiles y los peces protegidos en virtud de la legislación de la Unión y los acuerdos internacionales. Los datos deben recopilarse en relación con todo tipo de pesquerías y buques, mediante salidas de observadores científicos en buques pesqueros, o por los propios pescadores en el diario de pesca.

⁸² Reglamento (UE) 2017/1004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, relativo al establecimiento de un marco de la Unión para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 199/2008 del Consejo (<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/dd3dc59f-557f-11e7-a5ca-01aa75ed71a1>).

Cuando los datos recabados durante las salidas de los observadores no proporcionen suficiente información sobre las capturas accesorias para las necesidades de los usuarios finales, los Estados miembros deben introducir otros métodos como, por ejemplo, el uso de seguimiento electrónico remoto mediante cámaras instaladas en los buques que graben la recogida de los artes y la captura. La calidad y los métodos de recopilación de datos deben adecuarse a los fines previstos y tienen que seguir las mejores prácticas y metodologías correspondientes aconsejadas por los organismos científicos pertinentes. Además, deben abarcar una proporción suficiente de la flota a fin de ofrecer una estimación fiable de las capturas accesorias. La recopilación de datos sobre las capturas accesorias de especies protegidas y sensibles en virtud de los reglamentos y las directivas aplicables, así como la adopción de las correspondientes medidas de conservación, requieren una estrecha cooperación intersectorial e interinstitucional, garantía del cumplimiento de las normas, y apoyo adecuado para los pescadores y por parte de estos.

(2-77) **En el caso de especies con un área de distribución amplia como los cetáceos, que atraviesan las aguas de los Estados miembros en sus desplazamientos, la cooperación con otros países en el área de distribución de la especie es esencial**, ya que el control y las medidas afectan a buques de pesca de distintos países. Por lo tanto, no está de más poner de relieve que las obligaciones en virtud del artículo 12 son una responsabilidad compartida de los Estados miembros. Este punto de vista se sustenta en la formulación de las disposiciones antes referidas y el objetivo supranacional de la Directiva, a saber, la protección de las especies y hábitats de interés comunitario en su área de distribución natural, así como en el deber de cooperación leal que se deriva del Tratado. En consecuencia, si bien la responsabilidad principal de la aplicación del artículo 12 es del Estado miembro que alberga la especie, el resto de los Estados miembros deben cooperar si dicha cooperación es necesaria para dar cumplimiento a sus obligaciones legales. Este es el caso tanto del control como del cumplimiento de las medidas de conservación.

(2-78) Basándose en la información recogida a través del sistema de control, los Estados miembros deben llevar a cabo las nuevas indagaciones o tomar las medidas de conservación necesarias **para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión**. Por consiguiente, también es fundamental disponer de información fiable sobre la población, el área de distribución y el estado de conservación de la especie, lo que requiere la plena aplicación de la vigilancia impuesta por el artículo 11 de la Directiva.

(2-79) Aunque el artículo 12, apartado 4, no define «repercusión negativa importante»⁸³, cabe entender que ello implica un examen detallado del efecto de las capturas o sacrificios involuntarios sobre el estado de las subpoblaciones y poblaciones de especies y, por último, sobre la consecución o el mantenimiento de su estado de conservación favorable. La importancia de la repercusión deberá evaluarse caso por caso, teniendo en cuenta el ciclo vital de la especie, la magnitud y duración de la repercusión negativa, y el estado de conservación y la tendencia de la especie de que se trate. Por ejemplo, puede considerarse que la repercusión es importante si una especie se encuentra en un estado de conservación desfavorable y se produce un descenso adicional del número de individuos por capturas o sacrificios involuntarios, en particular si repercute a las perspectivas de recuperación futuras. Asimismo, debe valorarse que la repercusión es importante si se registra un número regular y grande de animales que son capturados y sacrificados involuntariamente, lo que podría afectar a una subpoblación o población local de la especie en cuestión. **En caso de que no se disponga de datos sobre el estado**

⁸³ El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats se refiere a «afectar de forma apreciable». Existe una guía al respecto, disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).

de conservación o el nivel real de capturas y sacrificios involuntarios, debe aplicarse el principio de cautela.

(2-80) Otra actividad que puede provocar el sacrificio accidental de especies marinas estrictamente protegidas es el tráfico marítimo, en particular por la colisión de animales con buques. Los Estados miembros podrían considerar todo un abanico de medidas preventivas, como la reducción de la velocidad de los buques o el desvío del tráfico. Por lo general, estas medidas deberán aplicarse con arreglo a las normas de la Organización Marítima Internacional (OMI). En función del alcance de las medidas propuestas y de su impacto sobre el tráfico marítimo normal, y de conformidad con la Directiva 2002/59/CE, para ello podría ser necesario presentar una solicitud por parte de la UE ante la OMI.

(2-81) Algunas actividades militares, en particular el uso de sonares activos en el entorno marino o el vertido o destrucción de municiones sin detonar, podría provocar la muerte de especies sensibles como los cetáceos. Las actividades militares no están exentas de las disposiciones del artículo 12, por lo que las armadas de diversos Estados miembros han desarrollado iniciativas estratégicas para el uso del sonar militar teniendo en cuenta la necesidad de minimizar los efectos medioambientales potenciales. Por ejemplo, pueden delimitarse zonas de protección en las que la realización de estas actividades con sonares esté restringida. Dicha delimitación debe observar la legislación internacional vigente, regulada principalmente en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en particular las disposiciones específicas relativas a los derechos y obligaciones concretos de los buques de guerra.

3. ARTÍCULO 16

Texto del artículo 16

1. Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15:

a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales;

b) para 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;

c) 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 para el medio ambiente;

d) para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas;

e) 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.

2. Los Estados miembros transmitirán cada dos años a la Comisión un informe, acorde con el modelo establecido por el comité, de las excepciones aplicadas con arreglo al apartado 1. La Comisión emitirá un dictamen acerca de dichas excepciones en un plazo máximo de doce meses a partir de la recepción del informe, dando cuenta al comité.

3. Los informes deberán mencionar: a) las especies objeto de las excepciones y el motivo de éstas, incluida la naturaleza del riesgo, con indicación, si procede, de las soluciones alternativas no adoptadas y de los datos científicos utilizados; b) los medios, instalaciones o métodos autorizados para la captura o el sacrificio de especies animales y las razones de su empleo; c) las circunstancias de tiempo y lugar en que se concedan dichas excepciones; d) la autoridad facultada para declarar y controlar que se dan las condiciones exigidas y para decidir los medios, instalaciones o métodos que se pueden aplicar, los límites, los servicios y las personas encargadas de su ejecución; e) las medidas de control aplicadas y los resultados obtenidos.

(3-1) El artículo 16 de la Directiva contempla la posibilidad de establecer excepciones, incluso al sistema de protección rigurosa de las especies animales instaurado en virtud del artículo 12.

(3-2) El artículo 16 ofrece un margen limitado para establecer excepciones a las restricciones y prohibiciones conforme al artículo 12. Las excepciones no solo deben estar justificadas en relación con el objetivo general de la Directiva, sino que también deben estar sujetas a tres condiciones específicas (véase el apartado 3.2).

(3-3) El incumplimiento de cualquiera de estas condiciones invalida la excepción. En consecuencia, las autoridades de los Estados miembros deben examinar detenidamente todos los requisitos generales y específicos antes de conceder una excepción.

3.1. Consideraciones jurídicas generales

3.1.1. Obligación de garantizar una transposición íntegra, clara y precisa del artículo 16

La transposición del artículo 16 debe ser íntegra y formal y tener una fuerza imperativa indiscutible. Los criterios que deben cumplirse antes de la concesión de una excepción han de recogerse en disposiciones nacionales precisas. Las medidas nacionales de transposición deben garantizar la plena aplicación del artículo 16 sin modificar sus términos, aplicar de manera selectiva sus disposiciones o añadir tipos de excepciones no previstas en la Directiva. No basta con disposiciones administrativas únicamente.

(3-4) La transposición del artículo 16 al Derecho nacional debe garantizar la aplicación de las disposiciones que permiten establecer excepciones por parte de las autoridades competentes. Nótese que las directivas son vinculantes en cuanto al resultado que debe conseguirse, pero dejan en manos de los Estados miembros la elección de la forma para lograr ese resultado. No obstante, el Tribunal ha acotado este margen discrecional. En consecuencia, la transposición nacional del sistema de excepciones conforme al artículo 16 debe respetar todos los principios legales básicos del Derecho de la UE y una serie de requisitos que se exponen a continuación.

(3-5) Según la jurisprudencia del TJUE⁸⁴, «la **adaptación del Derecho interno a una Directiva** no exige necesariamente una reproducción formal y textual de sus disposiciones en una disposición legal expresa y específica y puede ser suficiente, en función de su contenido, un contexto jurídico general, siempre que este último **garantice** efectivamente **la plena aplicación de la Directiva de una manera suficientemente clara y precisa**». Las simples disposiciones administrativas, por naturaleza modificables por las autoridades y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones que el TFUE y la Directiva imponen a un Estado miembro⁸⁵.

(3-6) En consecuencia, la aplicación de los requisitos con arreglo al artículo 16 en la práctica no sustituye su transposición formal. En el asunto C-46/11, el Tribunal confirmó que la correcta aplicación de las disposiciones de una Directiva no puede tener por sí sola la claridad y la precisión necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica. Además, **las prácticas administrativas por sí solas no pueden considerarse como constitutivas de una ejecución de la obligación que incumbe a los Estados miembro de transponer la Directiva⁸⁶ al Derecho nacional.**

(3-7) Por otro lado, las **disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa**, con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica⁸⁷. El Tribunal se expresó en términos más

⁸⁴ Véase la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, asunto C-131/88, ECLI:EU:C:1991:87.

⁸⁵ Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Reino Unido, asunto C-315/98, apartado 10.

⁸⁶ Sentencia de 15 de marzo de 2012, Comisión/Polonia, C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146, apartados 28 y 56.

Véanse asimismo las conclusiones de 11 de enero de 2007 del abogado general en el asunto C-508/04, apartado 31.

⁸⁷ Véanse en particular las siguientes sentencias: Comisión/Alemania, asunto C-59/89, apartados 18 y 24; Comisión/Francia, asunto C-225/97, apartado 37; 17 de mayo de 2001; Comisión/Italia, asunto C-159/99,

explícitos en el asunto C-339/87, afirmando que «los criterios según los cuales los Estados miembros pueden introducir excepciones a las prohibiciones establecidas en la Directiva deben recogerse en disposiciones nacionales precisas, habida cuenta de que la exactitud de la transcripción reviste una importancia particular en un asunto como este, en que se confía la administración del patrimonio común a los respectivos Estados miembros en sus propios territorios». En su sentencia de 20 de octubre de 2005, el Tribunal aplicó esta jurisprudencia a la Directiva sobre los hábitats y observó que «en virtud de la Directiva sobre los hábitats, la cual establece normas complejas y técnicas en el ámbito del Derecho del medio ambiente, los Estados miembros están especialmente obligados a velar por que su legislación, destinada a efectuar la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva sea clara y precisa»⁸⁸.

(3-8) Según se ha pronunciado el Tribunal, por lo que respecta al artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats, los criterios sobre cuya base los Estados miembros pueden establecer excepciones a las prohibiciones impuestas por la Directiva deben recogerse de manera precisa en las disposiciones del Derecho nacional. Al hacerlo, el artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en sentido estricto, puesto que establece con precisión las circunstancias en las que los Estados miembros pueden establecer excepciones a los artículos 12 a 15 de la Directiva⁸⁹. El Tribunal reafirmó esta postura en el asunto C-46/1190.

(3-9) A la hora de transponer el artículo 16, los Estados miembros deben guiarse por el sentido de los términos y conceptos empleados en la Directiva con el objetivo de asegurar la uniformidad en su interpretación y aplicación⁹¹. Esto conlleva asimismo que las medidas nacionales de transposición **deben garantizar la plena aplicación de la Directiva sin modificar sus términos ni añadir condiciones o excepciones adicionales no previstas en la Directiva**⁹². Por ejemplo, en el asunto C-6/0493, el Tribunal concluyó que una excepción que autoriza que llevan al sacrificio de especies protegidas y al deterioro o a la destrucción de sus zonas de reproducción y de descanso, en la medida en que dichos actos sean legales y no puedan evitarse razonablemente, «es contraria tanto al espíritu y a la finalidad de la Directiva sobre los hábitats como a la letra del artículo 16 de esta».

En el asunto C-183/0594, el Tribunal estimó que el régimen de excepciones previsto por la legislación irlandesa [artículo 23, apartado 7, letra b), de la Ley sobre la fauna y la flora silvestres] era incompatible con los artículos 12 y 16 de la Directiva. Con arreglo a la legislación irlandesa, los actos no intencionales que perturben o destruyan los lugares de reproducción o las zonas de descanso de las especies silvestres no constituyen infracción. Según el Tribunal, esta disposición no solo incumple los requisitos del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva, que prohíbe tales actos, sean intencionales o no, sino que también va más allá de lo previsto en el artículo 16 de la Directiva, ya que esta determina de manera exhaustiva las condiciones en las que pueden concederse excepciones.

(3-10) **Las disposiciones nacionales deben garantizar que todas las condiciones establecidas en el artículo 16 se transpongan estricta y exhaustivamente, sin aplicar de manera selectiva únicamente algunas disposiciones.** En el asunto C-98/0395, el Tribunal determinó que el Derecho alemán (artículo 43, apartado 4, de la Ley

apartado 32; Comisión/Luxemburgo, asunto C-75/01, apartados 28, 87 y 88; Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartado 27.

88 Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartados 25 y 26.

89 Sentencia Comisión/Austria, asunto C-508/04, apartado 110.

Conclusiones de 11 de enero de 2007 del abogado general en el asunto C-508/04, apartado 53.

90 Sentencia en Comisión/Polonia, asunto C-46/11, apartado 29.

91 Por ejemplo, asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, Vessoso y G. Zanetti.

92 Comisión/Luxemburgo, asunto C-75/01, apartado 28.

93 Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartados 109 a 113.

94 Comisión/Irlanda, asunto C-183/05, apartados 47 a 49.

95 Comisión/Alemania, asunto C-98/03, apartados 57 a 62.

federal relativa a la protección de la naturaleza) era incompatible con el artículo 16, ya que no supeditaba las excepciones a todos los requisitos contemplados en dicho artículo.

En el asunto C-508/0496, el Tribunal precisó que «las disposiciones nacionales que no supediten la concesión de excepciones a las prohibiciones impuestas por los artículos 12 a 14 y 15, letras a) y b), de la Directiva al conjunto de criterios y requisitos enunciados en su artículo 16, sino, de manera incompleta, a determinados elementos de estos, no pueden constituir un régimen conforme con este artículo». En el asunto C-46/11, el Tribunal determinó que el Derecho polaco era incompatible con el artículo 16, puesto que no supeditaba las excepciones a todos los criterios y requisitos contemplados en dicho artículo.

3.1.2. Aplicación general adecuada de las excepciones

Las excepciones al amparo del artículo 16 deben ser el último recurso. Las disposiciones relativas a las excepciones deben interpretarse en sentido estricto: deben abarcar requisitos precisos y situaciones específicas. Es responsabilidad de los Estados miembros velar por que el efecto combinado de todas las excepciones concedidas en su territorio tenga repercusiones que sean contrarias a los objetivos de la Directiva.

(3-11) La concesión de excepciones al amparo del artículo 16 debe utilizarse como último recurso⁹⁷. Las autoridades nacionales encargadas de la concesión de excepciones deben tener en cuenta que las **excepciones deben interpretarse y aplicarse de manera restrictiva para evitar socavar el objetivo general y las disposiciones fundamentales de la Directiva**⁹⁸. En el asunto C-6/04, el Tribunal dejó claro que este principio también se aplica en el contexto del artículo 16⁹⁹. A su vez, el Tribunal resolvió en el asunto C-674/17 que «[e]n efecto, una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats solo puede constituir una aplicación concreta y puntual para responder a exigencias precisas y a situaciones específicas»¹⁰⁰.

(3-12) Por lo que respecta a las medidas que deben adoptarse en virtud del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats, se ha puesto de relieve la necesidad de aplicar medidas apropiadas y efectivas de manera adecuada y verificable. Este mismo enfoque puede aplicarse al régimen de excepciones. Si se utiliza correctamente, con ello se garantiza que la concesión de excepciones no contravenga el objetivo de la Directiva¹⁰¹. En el asunto C-6/04, el Tribunal observó que «los artículos 12, 13 y 16 de la Directiva sobre los hábitats forman un conjunto coherente de normas cuyo objeto es garantizar la protección de las poblaciones de las especies afectadas, de modo que toda excepción que sea incompatible con dicha Directiva infringe tanto las prohibiciones establecidas en sus artículos 12 o 13 como la regla según la cual pueden establecerse excepciones con arreglo al artículo 16 de la misma Directiva».

Como norma general, la severidad de cualquiera de las condiciones o «pruebas» incrementará con la gravedad del impacto potencial de una excepción sobre una especie o población.

96 Sentencia Comisión/Austria, asunto C-508/04, apartado 111.

97 Véase el apartado 33 de las conclusiones del abogado general en el asunto C-10/96.

98 Véanse las siguientes sentencias del TJUE en relación con las excepciones en virtud de la Directiva sobre aves: sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/República Italiana, asunto 262/85, ECLI:EU:C:1987:340; sentencia de 7 de marzo de 1996, WWF Italia/Regione Veneto, asunto C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86; sentencia de 12 de diciembre de 1996, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux y Société d'études ornithologiques/Région Wallonne, asunto C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504.

99 Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartado 111.

Véase asimismo Comisión/Austria, asunto C-508/04, apartado 110, en el contexto de la disposición comparable del artículo 9 de la Directiva 2009/147/CE sobre aves que permite conceder excepciones.

100 Sentencia de 10 de octubre de 2019, asunto C-674/17, Tapiola, ECLI:EU:C:2019:851, apartado 41.

101 Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartado 112.

(3-13) La concesión de una excepción supone que las autoridades nacionales competentes se han asegurado del cumplimiento de todas las condiciones establecidas en el artículo 16. **Además, los Estados miembros deben cerciorarse de que las repercusiones acumuladas de las excepciones no producen impactos que sean contrarios a los objetivos del artículo 12 y a la Directiva en su conjunto**¹⁰².

(3-14) En consecuencia, la mejor forma de gestionar el uso de excepciones suele ser a través de un marco nacional de conservación para garantizar que, en términos globales, las repercusiones acumuladas de las excepciones para una especie concreta no sean perjudiciales para el mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable a escala nacional o biogeográfica dentro de un Estado miembro. En cualquier caso, los Estados miembros deben **disponer de una visión de conjunto de las excepciones y supervisar el uso que se hace de ellas** a escala nacional (y, en caso necesario, también de una visión de conjunto que trascienda las fronteras para las poblaciones transfronterizas). En función de la estructura organizativa de los Estados miembros, para ello puede ser necesario que las autoridades regionales o locales analicen las repercusiones de las excepciones fuera de su propio territorio.

En el asunto C-342/05 se recoge un ejemplo de la forma en que la autoridad nacional puede encuadrar el uso de las excepciones concedidas dentro de su territorio. En dicho asunto, el Tribunal precisa que «[e]n cuanto a la circunstancia de que las resoluciones que conceden permisos para cazar lobos estén también sujetas a un límite máximo regional de ejemplares que pueden cazarse en cada distrito de protección cinegética, no puede considerarse que tal circunstancia resulte contraria al artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats. En efecto, [...] el referido límite, que se fija en función de la cantidad de individuos que pueden suprimirse sin poner en peligro la especie en cuestión, no constituye sino el marco dentro del cual los distritos de protección cinegética pueden expedir permisos de caza, **si adicionalmente concurren los requisitos enunciados en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats**».¹⁰³ Dicho de otra manera, es posible fijar un límite máximo de especímenes susceptibles de ser sacrificados (a fin de evitar un impacto negativo para el estado de conservación), pero esto no exime de que cada excepción deba cumplir todas las condiciones recogidas en el artículo 16, apartado 1.

3.2. Un sistema de concesión de excepciones cuidadosamente controlado: las tres pruebas

(3-15) El artículo 16 establece **tres pruebas obligatorias que deben superarse** antes de conceder una excepción:

- 1) acreditación de una o varias de las razones enumeradas en el artículo 16, apartado 1, letras a) a d), o 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 [letra e)];
- 2) ausencia de otra solución satisfactoria; y
- 3) garantía de que una excepción no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones.

La tercera prueba refleja el objetivo general de la Directiva sobre los hábitats, a saber, contribuir a la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la

¹⁰² Asunto 674/17, apartado 59.

¹⁰³ Sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, asunto C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, apartado 45.

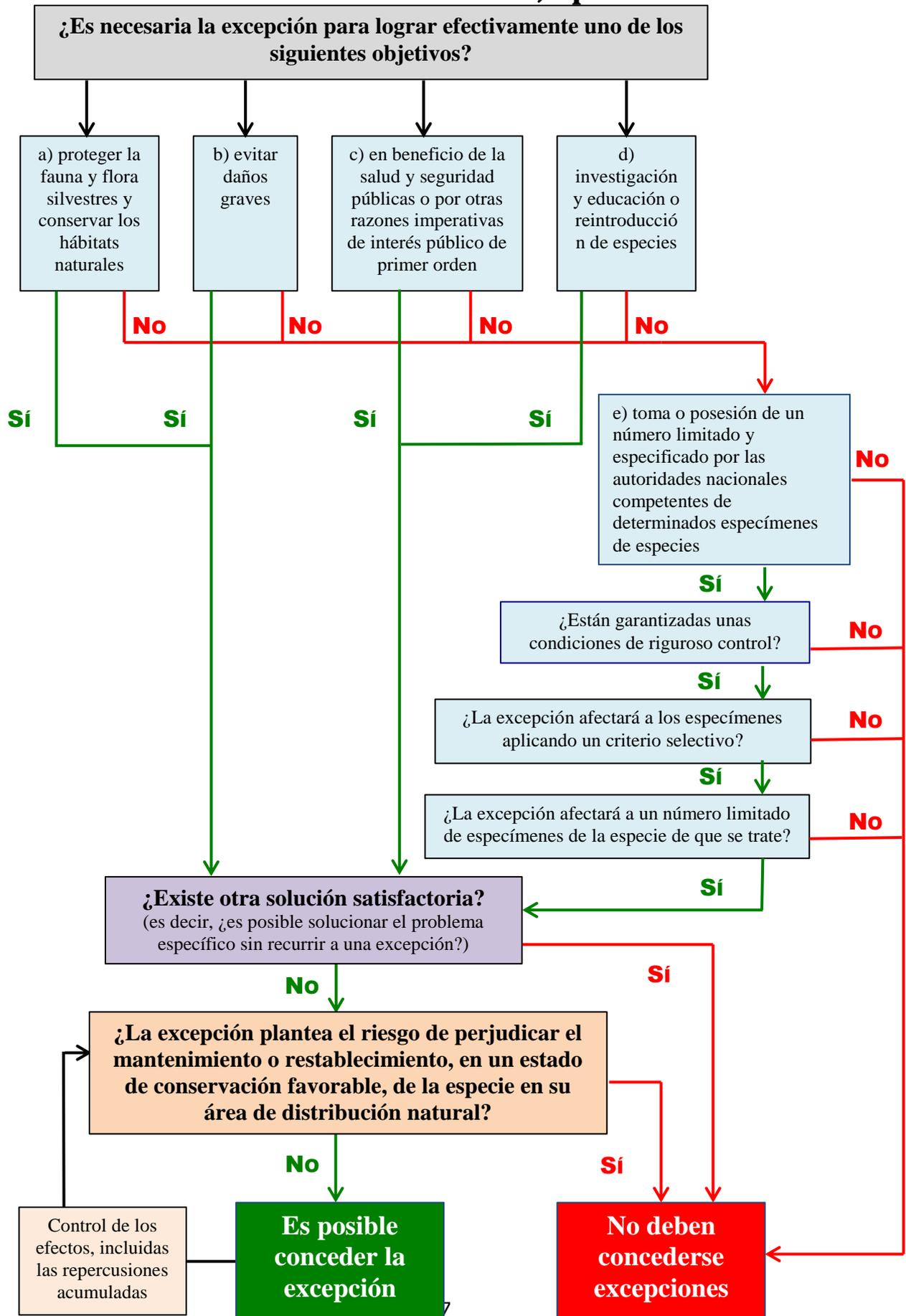
fauna y flora silvestres (artículo 2, apartado 1). Las medidas adoptadas tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora protegidos. Además, deben tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales (artículo 2, apartados 2 y 3).

Antes de someter la solicitud a la segunda y tercera pruebas, debe superar la primera. En términos prácticos, carece de sentido examinar la cuestión de otras soluciones satisfactorias o el impacto sobre el estado de conservación si la intervención no cumple lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1, letras a) a e).

(3-16) **No obstante, los Estados miembros deben cerciorarse de que se superan las tres pruebas.** La carga de la prueba recae en las autoridades competentes, que deben demostrar que cada excepción supera todas las pruebas, tal como ha explicado el Tribunal en el asunto C-342/05: «Al prever [el artículo 16, apartado 1] un régimen de excepciones, que debe ser interpretado en sentido estricto e imponer la carga de la prueba de que se cumplen los requisitos, respecto a cada excepción, a la autoridad que adopte la correspondiente resolución, los Estados miembros están obligados a garantizar que toda intervención que afecte a las especies protegidas se autorice únicamente sobre la base de resoluciones precisa y adecuadamente motivadas, que se refieran a los motivos, requisitos y exigencias previstos en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats»¹⁰⁴.

104 Comisión/Finlandia, asunto C-342/05, apartado 25.

Diagrama de flujo para la concesión de una excepción en virtud del artículo 16, apartado 1



3.2.1. PRUEBA 1: acreditación de una de las razones enumeradas en el artículo 16, apartado 1, letras a) a d), o 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 [artículo 16, apartado 1, letra e)]

A la hora de evaluar un caso de cara a una excepción, las autoridades nacionales deben considerar si lo justifica una de las razones indicadas en el artículo 16, apartado 1, letras a) a d) o letra e). El tipo y el peso de la razón deben examinarse también en relación con el interés de la especie protegida en las circunstancias específicas en cuestión para valorar si procede una excepción.

(3-17) Las excepciones se conceden porque existe un problema o situación específicos que deben abordarse. **Las excepciones deben basarse en al menos una de las opciones enumeradas en el artículo 16, apartado 1, letras a), b), c), d) y e).** Las excepciones específicas que no estén justificadas por una de estas razones u opciones son contrarias tanto al espíritu y a la finalidad de la Directiva sobre los hábitats como a la letra del artículo 16¹⁰⁵.

En el asunto C-508/04¹⁰⁶, el Tribunal constató que la legislación austriaca no era conforme con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva, en parte porque las justificaciones de la excepción con arreglo a la legislación austriaca (es decir, la explotación comercial de naturaleza agrícola o foresta, la fabricación de bebidas y la construcción de instalaciones) no pueden ampararse en ninguno de los motivos u opciones enumerados de manera exhaustiva en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva.

(3-18) A la hora de conceder una excepción, **el objetivo perseguido debe estar fundamentado de manera clara y precisa y la autoridad nacional tiene que acreditar, a la vista de datos científicos rigurosos, que dichas excepciones son idóneas para alcanzar el mencionado objetivo**, debe justificar la elección de un motivo u opción conforme al artículo 16, apartado 1, letras a) a e), y verificar que se cumplan las condiciones específicas¹⁰⁷.

a) Con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales

(3-19) El primer motivo para conceder una excepción es la protección de la fauna y flora silvestres y la conservación de los hábitats naturales. El artículo 16, apartado 1, letra a), no especifica ni el tipo de fauna, flora o hábitats naturales cubiertos ni la clase de amenazas. Habida cuenta del objetivo general de la Directiva, **las especies y los hábitats naturales vulnerables, poco comunes, endémicos o en peligro** (por ejemplo, los que aparecen enumerados en los anexos de la Directiva sobre los hábitats) tienen mayor probabilidad de estar amparados por este motivo, que perseguiría efectivamente reducir el impacto negativo de una especie dada para ellos. Sería inusual anteponer los intereses de una especie común y pujante a los de una especie que cumple los criterios del artículo 1, letra g), de la Directiva.

105 Véase asimismo la sentencia Comisión/Reino Unido, asunto C-6/04, apartados 109 a 113.

106 Comisión/Austria, asunto C-508/04, apartados 120 y 128.

107 Sentencia de 10 de octubre de 2019, asunto C-674/17.

(3-20) La autoridad competente debería examinar detenidamente caso por caso si el fin de proteger un hábitat o especie de interés comunitario justificaría una intervención que afectase a otra especie de interés comunitario, por ejemplo, cuando una especie presa pueda verse amenazada localmente por una especie carnívora¹⁰⁸. Antes de considerar la posibilidad de conceder una excepción para proteger a una especie presa, debería evaluar y atender a todas las demás amenazas posibles (p. ej., deterioro del hábitat, caza excesiva, perturbaciones, competencia de especies domésticas). La evaluación debe abarcar el estado de conservación de la especie amparada por la posible excepción en comparación con el estado de conservación de «la fauna, la flora y los hábitats» en cuestión, el impacto a largo plazo sobre la población o poblaciones afectadas, la eficacia a largo plazo a la hora de reducir la amenaza, etc. La evaluación debe guiarse por el principio de proporcionalidad: las desventajas causadas no deben ser desproporcionadas en relación con los objetivos perseguidos.

b) Para 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

(3-21) El segundo motivo para conceder una excepción es 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. Esta excepción tiene en cuenta los intereses económicos y, como ya se ha señalado, los daños que se pretende evitar deben ser graves. No obstante, la lista no es exhaustiva, puede abarcar otras formas de propiedad. Los daños graves se refieren a intereses específicos, es decir, conllevan, o podrían conllevar, entre otros, una pérdida económica o financiera directa o indirecta, la devaluación de la propiedad o la pérdida de material de producción.

(3-22) No obstante, como puso de relieve el Tribunal en su sentencia en el asunto C-46/11, **el artículo 16, apartado 1, letra b), no permite que las autoridades establezcan excepciones a las prohibiciones fijadas en virtud del artículo 12 simplemente porque el cumplimiento de dichas prohibiciones imponga un cambio en las actividades agropecuarias, forestales o piscícolas**. En el asunto C-46/11, el fallo del Tribunal disponía que el artículo 16, apartado 1, letra b), no autoriza el establecimiento de excepciones a las prohibiciones del artículo 12 aduciendo que el cumplimiento de dichas prohibiciones impediría el uso de tecnologías normalmente utilizadas en los sectores agropecuario, forestal o piscícola¹⁰⁹.

(3-23) En su fallo sobre el procedimiento comparable para establecer excepciones en virtud del artículo 9 de la Directiva 2009/147/CE sobre las aves, el Tribunal observó que la Directiva no tiene por objeto la prevención de los perjuicios de menor importancia, sino los perjuicios graves exclusivamente, es decir, los que superen cierta importancia¹¹⁰. De ello se desprende que las meras molestias y los riesgos empresariales normales no pueden constituir un motivo legítimo para conceder excepciones. Lo que se considera daños graves debe evaluarse **caso por caso cuando se plantee la cuestión**.

(3-24) El Tribunal específico que «el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats no exige la producción de daños graves como requisito previo para adoptar medidas excepcionales»¹¹¹. Puesto que la finalidad de esta disposición es *evitar* daños graves, no es necesario que los daños graves en sí ya se hayan producido, basta con que sea probable que se vayan a producir daños graves. No obstante, **la mera posibilidad**

108 Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. y Ronkainen, S. (2004). Predation on European forest reindeer (*Rangifer tarandus*) by wolves (*Canis lupus*) in Finland. *Journal of Zoology*, Londres 263(3): 229-236.

109 Sentencia Comisión/Polonia, asunto C-46/11, apartado 31.

110 Sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica, asunto C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339, apartado 56: «esta disposición de la Directiva no tiene por objeto la prevención de las amenazas de perjuicios de menor importancia. Efectivamente, el hecho de que esta excepción al régimen general de protección exija la existencia de perjuicios de cierta importancia corresponde al efecto protector querido por la Directiva».

111 Comisión/Finlandia, asunto C-342/05, apartado 40.

de que se puedan producir daños no es suficiente: la probabilidad de que se produzcan daños debe ser elevada, al igual que el alcance de dichos daños. La probabilidad elevada de que se produzcan daños graves debe acreditarse con pruebas suficientes. Además, debe haber pruebas suficientes de que el riesgo de daños graves puede atribuirse en gran medida a la especie objeto de la excepción y una gran probabilidad de que se produzcan daños graves si no se interviene. La experiencia previa debe demostrar una probabilidad elevada de que se produzcan daños.

(3-25) A la hora de conceder excepciones, **los Estados miembros deben estar en posición de demostrar que cualquier método de control utilizado al amparo de la excepción es efectivo y duradero para prevenir o limitar los daños graves**, por ejemplo, concentrándose específicamente en la ubicación y el momento en que se producen o es probable que se produzcan los daños, así como en los individuos causantes de los daños, etc. En el asunto C-342/05¹¹², el Tribunal determinó que Finlandia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, y del artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats, al haber autorizado la caza del lobo con carácter preventivo sin que se hubiese acreditado que dicha caza podía evitar daños graves en el sentido del artículo 16, apartado 1, letra b). De ello se desprende que las excepciones deben **ajustarse a la escala necesaria**, incluso a la de un espécimen individual (p. ej., un único oso problemático).

(3-26) Las excepciones destinadas a evitar daños graves se conceden principalmente en el caso de especies cuyo impacto es significativo en diferentes sectores, como los grandes carnívoros, *Castor fiber* y, en menor medida, *Lutra lutra*. Se trata de ejemplos actuales de especies cuya presencia y expansión puede desencadenar una serie de conflictos con intereses humanos en distintos Estados miembros. Para mitigar estos conflictos puede ser necesario elaborar estrategias de conservación integrales y ajustar, cuando sea posible, las prácticas humanas que propician los conflictos a fin de desarrollar una cultura de coexistencia. Asimismo, puede ser necesario elaborar planes adaptados localmente a las características específicas de la especie y de las actividades afectadas, lo que podría incluir excepciones en consonancia con el artículo 16, apartado 1, letra b).

(3-27) La Comisión Europea ha prestado apoyo a múltiples iniciativas y proyectos LIFE que han desarrollado directrices sobre buenas prácticas para la gestión de conflictos en los que intervienen especies protegidas (p. ej., la Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros¹¹³, descrita en el recuadro que figura a continuación). Se han elaborado directrices específicas en función de la especie a escala nacional o regional en varios Estados miembros¹¹⁴. Cuando el plan pasa por solicitar una excepción, se aconseja analizar las medidas, prácticas e instrumentos recomendados en estas directrices o probados en cualquier otro lugar, a fin de hallar las mejores soluciones adaptadas localmente para reducir los daños y los conflictos, siguiendo el principio de proporcionalidad.

21. Ejemplo de buenas prácticas: la Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros

Existen cuatro especies de grandes carnívoros —el oso pardo (*Ursus arctos*), el lobo (*Canis lupus*), el lince europeo (*Lynx lynx*) y el glotón (*Gulo gulo*)— que figuran entre el grupo de especies más problemático en cuanto a conservación a escala de la UE. Ello se debe a que tienen grandes áreas de distribución que atraviesan fronteras regionales y nacionales y pueden crear conflicto con actividades económicas humanas como, por ejemplo, la agricultura. El problema se complica más

112 Comisión/Finlandia, asunto C-342/05, apartados 41 a 44 y 47.

113 http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm.

114 Véanse, por ejemplo, las directrices para la gestión del castor en Baviera, elaboradas por el Ministerio de Medio Ambiente de Baviera: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, 2016. «Richtlinien zum Bibermanagement». https://www.stmuv.bayern.de/service/recht/naturschutz/doc/bibermanagement_2016/richtlinien_bibermanagement_2016.pdf.

aun por el hecho de que cada población tiene un estado de conservación diferente, un régimen de protección y gestión distinto y su contexto socioeconómico es único.

La *Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros*, que cuenta con el apoyo de la Comisión Europea desde su puesta en marcha en 2014, es una agrupación de organizaciones que representan a distintos grupos de interés que han aceptado una misión conjunta: «promover las vías para reducir al mínimo y, siempre que sea posible, solucionar los conflictos entre los intereses humanos y la presencia de grandes carnívoros, intercambiando conocimientos y colaborando de manera abierta y constructiva y con respeto mutuo». En las reuniones participan representantes de distintos grupos de interés, en particular cazadores, propietarios de tierras, ganaderos de renos y ONG en favor de la protección de la naturaleza.

La plataforma recopila información y buenas prácticas de distintos Estados miembros y promociona las conclusiones en su sitio web y a través de sus canales de información. Promover y apoyar la adopción de medidas de prevención de daños a través de la financiación del desarrollo rural de la UE, así como la recopilación y evaluación de casos prácticos, llevan siendo líneas de trabajo de la plataforma desde hace tiempo.

El plan de comunicación de la Plataforma describe las experiencias extraídas hasta la fecha. Las actividades conjuntas son las que mayor éxito tienen, ya que es más fácil interactuar con un abanico de partes interesadas diferentes si tienen la percepción de que sus intereses están representados. Contar con representantes internacionales de la plataforma y la Comisión Europea en los actos regionales sirve de ayuda tanto en términos de los temas tratados como para que los participantes sientan que sus preocupaciones llegan a un grupo más amplio. Tras los actos suelen acordarse declaraciones conjuntas que fijan hitos para los futuros actos y les permiten partir de las actividades previas¹¹⁵.

22. Ejemplo de buenas prácticas: gestión del castor europeo en Francia

En Francia, el castor europeo es una especie estrictamente protegida y su estado de conservación está mejorando. No obstante, en ciertas zonas los castores provocan daños a la silvicultura, ya que roen las masas forestales e inundan zonas boscosas con sus actividades de construcción de presas.

Tras la repetición periódica de tales daños, los individuos y organizaciones afectados solicitaron a las autoridades nacionales que concediesen excepciones a la protección estricta de la especie. Un conflicto continuado era susceptible de impulsar el sacrificio ilegal de individuos o intervenciones incontroladas en los hábitats de la especie (destrucción de las presas), lo que afectaría al mantenimiento de las poblaciones en algunas zonas. Para hallar una solución satisfactoria acorde con el estado de conservación de la especie y su significado simbólico, se han concedido excepciones para trasladar especímenes a otras zonas cuando sea necesario y otras medidas adoptadas para promover la coexistencia con la especie hayan sido insuficientes. Sin embargo, el desarrollo de esta operación no es fácil y requiere la aceptación de las partes interesadas de la nueva zona, que también podrán temer el futuro impacto de la especie.

Ante esta situación, la Agencia Nacional de Caza y Fauna Silvestre (ONCFS, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*) ha instaurado una red técnica en materia de castores integrada por expertos a fin de hacer acopio de conocimientos sobre la especie y prestar asistencia sobre el terreno a individuos afectados por daños causados por castores. La experiencia adquirida se está plasmando en un documento con buenas prácticas para evitar daños a las plantaciones de árboles y conciliar el mantenimiento de la funcionalidad ecológica del hábitat de la especie al tiempo que se evitan inundaciones.

¹¹⁵ Para más información, véase:

Plataforma de la Unión Europea (2014), Acuerdo de participación en la Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/EN_Agreement.pdf.

Plataforma de la Unión Europea (2018a), plan de comunicación, versión 2: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/2014_LC%20Platform%20Communication%20Plan%20v2.pdf.

Plataforma de la Unión Europea (2018b). sitio web. https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm.

Las medidas destinadas a reducir los conflictos se están desarrollando progresivamente y, por tanto, su eficacia debe evaluarse a largo plazo. Estas medidas son de distinta índole e incluyen soluciones técnicas como la instalación de sistemas que evitan que los castores realicen excavaciones, tuberías para castores, dispositivos de gestión de flujo para castores, protección mecánica de árboles y cultivos utilizando manguitos, empalizadas o vallas eléctricas, así como la aplicación de excepciones para la retirada, desplazamiento o rebaje de presas, etc. Estas medidas se adoptan en función de cada caso.

A una escala mayor, los planes de gestión local se elaboran con ámbitos de actuación diferenciados, dependiendo del riesgo y de las medidas de prevención, de mitigación y compensatorias asociadas. Esto puede incluir la creación de zonas naturales en las que restablecer los hábitats del castor y crear humedales a través de las presas de los castores. Las medidas de gestión también conllevan el control de la especie y su impacto, así como actividades de comunicación e información.

c) 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 para el medio ambiente

(3-28) El tercer motivo posible para conceder una excepción es por «razones imperativas de interés público de primer orden». Este concepto no se define en la Directiva, pero el apartado menciona razones de interés público como la salud y seguridad públicas. También engloba otros motivos no específicos, como los de carácter socioeconómico, las que tienen consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente, etc. (la lista no es exhaustiva).

(3-29) En otros ámbitos del Derecho de la UE en que aparecen conceptos similares como, por ejemplo, la libre circulación de mercancías, el Tribunal de Justicia ha sostenido que las razones imperiosas de interés general justifican las medidas nacionales que restrinjan el principio de libertad de circulación. En este contexto, ha reconocido que la salud pública, la protección del medio ambiente y la búsqueda de objetivos legítimos de política económica y social constituyen tales razones imperativas.

(3-30) Este mismo concepto también aparece en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva. Hasta la fecha, no existe jurisprudencia asentada sobre la interpretación que el Tribunal hace de este concepto específico, pero puede considerarse que acreditar las consideraciones imperiosas respecto a un plan o proyecto debe ser igualmente aplicable a las excepciones. El análisis que hace la Comisión en su documento de orientación sobre la aplicación del artículo 6¹¹⁶ resulta útil para explicar este concepto.

(3-31) En primer lugar, de la formulación se desprende claramente que **únicamente los intereses públicos**, ya sean promovidos por organismos públicos o privados, **pueden contraponerse a los objetivos de conservación de la Directiva**. De este modo, no suele considerarse que los proyectos que redunden enteramente en interés de empresas o particulares lo hagan en interés público.

(3-32) En segundo lugar, el carácter «de primer orden» de este interés público debe estar patente. Esto implica que no basta cualquier tipo de interés público de índole social o económica, sobre todo si se compara con el peso específico de los intereses protegidos por la Directiva. Es preciso equilibrar cuidadosamente los intereses llegados a este punto. Además, es razonable asumir que, **en la mayoría de los casos, el interés público solo sea de primer orden cuando se trate de un interés a largo plazo**: los intereses a corto plazo que únicamente producen beneficios a corto plazo no bastarían para superar el interés a largo plazo de conservación de las especies.

116

Comunicación de la Comisión C(2018) 7621 final, Bruselas, 21.11.2018, Gestión de espacios Natura 2000 — Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats:
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).

(3-33) La autoridad competente debe examinar minuciosamente el carácter «de primer orden» del interés público caso por caso y alcanzar un equilibrio apropiado con el interés público general de lograr los objetivos de la Directiva. Parece razonable considerar, al igual que sucede con el artículo 16, apartado 1, letra b), que la utilización de las excepciones previstas en el artículo 16, apartado 1, letra c), no requiere que se hayan producido daños para la salud o seguridad humanas antes de la adopción de medidas de excepción. No obstante, cuando se recurra a esta excepción, los Estados miembros deben poder acreditar, con pruebas suficientes, la existencia de un vínculo entre la excepción y los objetivos de interés público de primer orden esgrimidos.

(3-34) Las excepciones para una especie justificadas por intereses públicos de primer orden pueden ser necesarias en el caso de planes o proyectos que afecten a lugares Natura 2000, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 6, apartados 3 y 4. En consecuencia, las medidas preventivas, compensatorias y de mitigación previstas en el artículo 6 deben tener en cuenta también la especie afectada por las excepciones. Para garantizar la coherencia y racionalizar los procedimientos conforme al artículo 16 con las evaluaciones en virtud del artículo 6, se aconseja racionalizar, asimismo, en su caso, la verificación de las condiciones de la excepción (ausencia de otras soluciones satisfactorias y efectos perjudiciales para la especie) en el contexto de la evaluación adecuada, cuando proceda.

23. Buenas prácticas aplicadas en la concesión de excepciones en virtud del artículo 16, apartado 1, letra c)

Partiendo de un análisis de los informes de los Estados miembros sobre las excepciones, las «razones imperativas de interés público de primer orden» a que se refiere el artículo 16, apartado 1, letra c), son uno de los motivos más aducidos para conceder una excepción en numerosos países. Dichas excepciones suelen ir asociadas a obras de construcción, a menudo en el marco de proyectos o planes de desarrollo. Con frecuencia, las actividades autorizadas producen la perturbación de especies, el deterioro o destrucción de zonas de descanso o lugares de reproducción y, en ocasiones, el sacrificio de especímenes. En la mayoría de los casos las excepciones abarcan varias especies y suelen afectar a murciélagos, anfibios y reptiles, así como a insectos y otros mamíferos.

Los Estados miembros han estipulado distintas medidas que deben aplicarse antes de conceder dichas excepciones, tanto durante la ejecución como después de ella. Algunas de estas medidas son:

- un estudio de viabilidad sobre todas las opciones alternativas, ponderando el impacto sobre otras especies o hábitats, así como otros aspectos ecológicos, sociales y económicos;
- una evaluación de las repercusiones de la actividad para la especie, durante las obras y después de ellas;
- disposiciones para minimizar los impactos negativos (calendario de las obras, supervisión de ecologistas, etc.);
- medidas para incrementar el atractivo y la accesibilidad del emplazamiento para la especie una vez concluidas las obras;
- suministro de refugios temporales en caso de que el hábitat no esté disponible temporalmente;
- medidas compensatorias, como un emplazamiento de sustitución cerca de la zona del proyecto antes del inicio de las obras o dentro de la nueva zona construida tras su finalización;
- seguimiento de los cambios en la utilización del emplazamiento y la respuesta de la población afectada a las medidas adoptadas;
- un sistema de control para supervisar la aplicación de la excepción a fin de garantizar el cumplimiento de todas las condiciones;
- un estudio sobre el estado de conservación de las especies afectadas en su área de distribución natural;
- la aplicación de procedimientos recogidos en directrices específicas para la realización de obras.

Algunas de estas medidas son necesarias para cerciorarse de que las excepciones no sean perjudiciales para el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trate. Otras van más allá de lo que es obligatorio, puesto que también pueden mejorar activamente el estado inicial del emplazamiento o crear hábitats nuevos, más amplios o más idóneos.

Estas medidas son similares a las previstas en los procedimientos de evaluación previstos en el artículo 6, apartados 3 y 4. Cuando las excepciones en virtud del artículo 16, apartado 1, letra c), están asociadas a proyectos o planes sujetos al artículo 6 (p. ej., para la destrucción de hábitats de especies recogidas en los anexos II o IV dentro de un lugar Natura 2000), es posible realizar una evaluación empleando los criterios del artículo 16 y enmarcar medidas adicionales dentro de la evaluación adecuada. Este enfoque ahorra tiempo y evita el coste de una doble evaluación, al tiempo que garantiza la coherencia a la hora de satisfacer los requisitos de los artículos 6 y 16 y permite lograr resultados más amplios por lo que respecta a la consecución de los objetivos de conservación.

d) Para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas

(3-35) Estas excepciones podrían amparar, por ejemplo, el marcado de determinados individuos de una especie con fines de investigación (p. ej., radiocollares) para comprender mejor su comportamiento o en proyectos de conservación cuyo objetivo es reintroducir una especie. Obviamente, los proyectos de investigación también deben estudiar métodos alternativos. Por ejemplo, cuando la investigación conlleve el sacrificio de un espécimen, debe incentivarse el uso de canales y muestras de especímenes sacrificados por otros motivos¹¹⁷. Asimismo, es necesario acreditar que la finalidad de dicha investigación se antepone a los intereses de protección rigurosa de las especies.

(3-36) La recogida de huevos, la captura y reproducción en cautividad, la translocación, etc., pueden autorizarse a efectos de repoblar poblaciones erosionadas, aumentar su diversidad genética o reintroducir una especie. No obstante, aunque el objetivo de estas excepciones es la conservación de la especie, podrían tener varias repercusiones negativas, atendiendo a aspectos ecológicos, sociales y económicos y a consideraciones de bienestar animal. Por tanto, a la hora de conceder excepciones de este tipo, se aconseja utilizar los mejores datos, mecanismos y herramientas disponibles (*Directrices para reintroducciones y otras translocaciones para fines de conservación* de la UICN¹¹⁸), así como las experiencias pertinentes con la especie de que se trate, para incrementar las posibilidades de éxito y evitar posibles riesgos para la especie reintroducida o para otras especies.

Cuando la especie que se vaya a repoblar o reintroducir figure tanto en el anexo IV como en el anexo II de la Directiva sobre los hábitats, y las zonas de destino no pertenezcan a la red Natura 2000, las autoridades también deben evaluar la conveniencia o necesidad de designar las zonas básicas de reproducción y alimentación de la población de la especie repoblada o reintroducida como espacios Natura 2000, en particular en el caso de especies prioritarias. Por otro lado, antes de optar por la reintroducción o translocación, debe haberse demostrado tras una evaluación que otras opciones posibles son menos eficaces o inviables como vía para alcanzar los objetivos de conservación, específicos y claramente definidos, de la reintroducción o translocación.

e) 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

117 Véase asimismo Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe (*Directrices para los planes de gestión de los niveles de población de grandes carnívoros en Europa*). Informe elaborado por Large Carnivore Initiative for Europe para la Comisión Europea.

118 Véase: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2013-009-Es.pdf>.

(3-37) El quinto y último motivo para conceder una excepción es la toma o posesión de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el anexo IV, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada.

(3-38) A diferencia de las disposiciones del artículo 16, apartado 1, letras a) a d), el artículo 16, apartado 1, letra e), no precisa un objetivo que deba perseguirse cuando se recurra a esta excepción. No obstante, **cuando se invoque el artículo 16, apartado 1, letra e), debe indicarse, con todo, un objetivo totalmente justificado.** Además, el objetivo debe ser conforme con los objetivos generales de la Directiva. El TJUE precisó en el asunto C-674/17 que «los objetivos invocados en apoyo de una excepción deben estar determinados de manera clara, precisa y fundamentada en la decisión por la que se establece tal excepción». Asimismo, el Tribunal considera que una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats «solo puede constituir una aplicación concreta y puntual para responder a exigencias precisas y a situaciones específicas»¹¹⁹. En consecuencia, queda claro que debe haber un objetivo específico para la concesión de una excepción.

(3-39) En el asunto C-674/17¹²⁰, el TJUE resolvió que «el objetivo de una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva sobre los hábitats no puede confundirse, en principio, con los objetivos de las excepciones basadas en el artículo 16, apartado 1, letras a) a d), de dicha Directiva, de modo que la primera disposición solo puede servir de fundamento a la adopción de una excepción en los supuestos en los que las segundas disposiciones no son pertinentes » y que «el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva sobre los hábitats no puede constituir una base jurídica de carácter general para la concesión de excepciones al artículo 12, apartado 1, de esta Directiva, so pena de privar de su efecto útil a los demás supuestos de su artículo 16, apartado 1, y al citado sistema de protección rigurosa».

Por consiguiente, el artículo 16, apartado 1, letra e), no constituye una base jurídica general para establecer excepciones, sino que solo podrá aplicarse si los objetivos perseguidos con la excepción no se enmarcan en el artículo 16, apartado 1, letras a) a d). De lo contrario, las disposiciones del artículo 16, apartado 1, letras a) a d), y el sistema de protección rigurosa perderían su efectividad. En este asunto en concreto, el TJUE dirimió expresamente el problema de la caza furtiva de una especie protegida, que reconoce como un desafío importante para la preservación de las especies amenazadas. El Tribunal reconoció que, en principio, la lucha contra la caza furtiva puede invocarse como método que contribuye al mantenimiento o al restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la especie de que se trata y, por lo tanto, como un objetivo cubierto por el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva sobre los hábitats¹²¹.

(3-40) De la sentencia en el asunto C-674/17 se desprende que el artículo 16, apartado 1, letra e), no limita el abanico de objetivos que pueden perseguirse legítimamente con una excepción. Además de combatir la caza furtiva, puede haber otras razones que justifiquen el recurso al artículo 16, apartado 1, letra e), siempre que el objetivo de la excepción sea acorde con el objetivo general de la Directiva de mantener y restablecer, en un estado de conservación favorable, la especie de que se trate.

No obstante, el TJUE también resolvió en el asunto C-674/17 que «corresponde a la autoridad nacional fundamental, **sobre la base de datos científicos rigurosos, incluidos**, en su caso, datos comparativos acerca de las consecuencias de la caza de gestión sobre el estado de conservación del lobo, la hipótesis según la cual la autorización de la caza de gestión puede realmente hacer que se reduzca la caza ilegal, y ello en una medida tal que produzca un efecto beneficioso neto sobre el estado de

119 Asunto C-674/17, apartado 41.

120 Véanse los apartados 34 a 37 del asunto C-674/17.

121 C-674/17, apartado 43.

conservación de la población de lobos, teniendo en cuenta el número de excepciones previstas y las estimaciones más recientes del número de tomas ilegales»¹²².

Asimismo, el Tribunal subrayó que «procede considerar que la mera existencia de una actividad ilegal como la caza furtiva o las dificultades a las que se enfrenta el control de esta no bastan para dispensar a un Estado miembro de su obligación de garantizar la salvaguarda de las especies protegidas en virtud del anexo IV de la Directiva sobre los hábitats. Por el contrario, en tal situación debe dar prioridad, por un lado, al control estricto y eficaz de esta actividad ilegal y, por otro, a la implantación de medios que no impliquen la inobservancia de las prohibiciones impuestas con arreglo a los artículos 12 a 14, así como al artículo 15, letras a) y b), de dicha Directiva»¹²³.

(3-41) Incluso cuando haya quedado acreditado que una excepción se basa en un objetivo legítimo que cumple las anteriores condiciones, **únicamente puede concederse si también reúne una serie de criterios adicionales**, a saber, solo debe afectar a un número limitado de especímenes de la especie, debe aplicarse con criterio selectivo y de forma limitada, y llevarse a cabo en condiciones de riguroso control¹²⁴. A continuación, se examinan cada uno de estos criterios.

- Número limitado

(3-42) Se trata de un criterio relativo que debe compararse con el nivel de población de la especie y sus tasas anuales de reproducción y mortalidad, y está directamente vinculado con su estado de conservación¹²⁵. Por consiguiente, es fundamental fijar un umbral máximo de individuos que pueden tomarse/poseerse. En el asunto C-674/17, el TJUE precisó que **este número depende del nivel de la población (número de individuos), de su estado de conservación y de sus características biológicas**. Dicho «número limitado» deberá determinarse, bajo la responsabilidad de la autoridad nacional competente, sobre la base de datos científicos rigurosos de carácter geográfico, climático, medioambiental y biológico, así como a la vista de las tasas de reproducción y la mortalidad anual total por causa natural, pero también las pérdidas debidas a otras causas como accidentes, otras excepciones [p. ej., en virtud del artículo 16, apartado 1, letra b)] y los especímenes «desaparecidos».

El número de tomas de animales también debe **garantizar que no genere riesgo de impacto negativo significativo en la estructura de la población de que se trate, aunque por sí mismo no perjudique el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de las especies afectadas en su área de distribución natural**¹²⁶. El «número limitado» debe estar claramente especificado en las decisiones por las que se establecen excepciones¹²⁷. Este límite debe fijarse a nivel de población, lo que requiere la coordinación entre todas las unidades de gestión que comparten la población afectada. En el caso de los vertebrados con amplias áreas de distribución cuyas poblaciones son de carácter transfronterizo, como los grandes carnívoros, los Estados miembros que compartan una población deben coordinarse para establecer una posición común sobre lo que puede considerarse «número limitado» a efectos de la concesión de excepciones.

122 C-674/17, apartado 45.

123 C-674/17, apartado 48.

124 Véase el apartado 35 del asunto C-674/17.

125 En un asunto que versaba sobre la disposición comparable del artículo 9 de la Directiva 2009/147/CE sobre aves (sentencia de 27 de abril de 1988, Comisión/Francia, asunto C-252/85, ECLI:EU:C:1988:202), el Tribunal se expresó en los siguientes términos: «surge además del artículo 2 en relación con el undécimo considerando de la Directiva, que el criterio de pequeñas cantidades no constituye un valor absoluto, sino que se refiere al mantenimiento de la población total y a la situación reproductiva de la especie de que se trata».

126 C-674/17, apartado 72. Véanse, asimismo, las sentencias de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros, C- 60/05, EU:C:2006:378, apartados 25 y 29, y de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta, C- 557/15, EU:C:2018:477, apartado 62, en el contexto del artículo 9 de la Directiva 2009/147/CE sobre aves.

127 C-674/17, apartados 70 a 72.

(3-43) No debe concederse una excepción cuando exista el riesgo de que esta tenga un efecto negativo significativo sobre la conservación de la población local de que se trate en términos cuantitativos o cualitativos (p. ej., para la estructura de población) (véase asimismo el capítulo 3.2.3). Puesto que, en cualquier caso, todas las excepciones deben cumplir la condición precisa del artículo 16, apartado 1, de que no supongan «perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural», la mención expresa recogida en el artículo 16, apartado 1, letra e), a un «número limitado» sugiere que el legislador pretendía un nivel mayor de restricción.

(3-44) **El concepto de «número limitado» para las especies estrictamente protegidas es mucho más restrictivo que el de «cuota máxima sostenible» o el «rendimiento sostenible óptimo» para las especies sujetas a gestión cinegética y enumeradas en el anexo V de la Directiva.** La condición de un «número limitado» se ajusta al grado de protección que busca la Directiva para las especies no explotables. La condición es más restrictiva que la condición general para establecer una excepción de garantizar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate. En consecuencia, es más restrictiva que el uso «sostenible» requerido para las especies del anexo V en virtud del artículo 14, que garantiza que su explotación sea compatible con el mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable¹²⁸.

(3-45) El umbral del «número limitado» debe determinarse sobre la base de criterios específicos para cada especie, ya que cada una tiene unos requisitos ecológicos propios. Dichos criterios pueden incluir la escala espacial de distribución, la fragmentación del hábitat y el paisaje, la disponibilidad de presas, la organización social de la especie, los patrones y niveles de amenaza, incluidas enfermedades, la contaminación y los contaminantes, la mortalidad ilegal y accidental y el cambio climático. En todos los casos, el «número limitado» máximo **debe determinarse «sobre la base de datos científicos rigurosos»**¹²⁹.

- En condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada

(3-46) Esta forma de cualificar demuestra claramente que el legislador de la UE tenía la intención de establecer restricciones significativas. El principio de que las condiciones han de ser de riguroso control implica también que toda aplicación de excepciones de este tipo debe incluir una autorización clara que debe estar relacionada con individuos o grupos de individuos, lugares, fechas y cantidades concretos. La formulación «de forma limitada» sustenta esta interpretación. Además, implica la necesidad de controles territoriales, temporales y personales rigurosos para hacer cumplir las excepciones y garantizar la conformidad.

(3-47) A su vez, el principio de **selectividad conlleva que la actividad en cuestión ha de ser muy específica en su efecto**, focalizándose en determinados individuos de una especie, o incluso en un sexo o clase de edad de dicha especie (p. ej., machos maduros exclusivamente), excluyendo a todos los demás. Este planteamiento está respaldado por la especificación del artículo 16, apartado 1, letra e), de que la toma o posesión debe limitarse a «determinados especímenes». Implica además que determinados aspectos técnicos del método empleado deben demostrar de forma verificable el carácter selectivo.

¹²⁸ Asimismo, es coherente con las indicaciones recogidas en el Documento orientativo sobre la caza de conformidad con la Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres respecto a la definición de «cantidades pequeñas». Dicho documento considera que «cantidades pequeñas» debe ser una cifra muy inferior a las cifras características de las capturas de aves realizadas de acuerdo con el artículo 7 e incluso inferior cuando se trate de especies no cazables.

¹²⁹ Sentencia de 8 de junio de 2006, Comisión/Italia, C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378.

En el asunto C-674/17, el TJUE hizo hincapié en este aspecto resolviendo: «[p]or lo que respecta, a continuación, a los requisitos de selectividad y de limitación de la toma o de la posesión de determinados especímenes de las especies, procede considerar que tales requisitos obligan a que la excepción se refiera a un número de ejemplares determinado de la forma más restringida, específica y oportuna posible, habida cuenta del objetivo perseguido por la excepción de que se trata. Así pues, teniendo en cuenta el nivel de la población de la especie en cuestión, su estado de conservación y sus características biológicas, puede ser necesario que la excepción no solo se limite a la especie de que se trate o a tipos o grupos de especímenes de esta, sino a especímenes identificados individualmente»¹³⁰.

En el mismo fallo se precisó que la expresión «supeditadas a requisitos rigurosamente controlados» *implica* «en particular, que tales requisitos, así como la manera en que se vigila su cumplimiento, permitan garantizar el carácter selectivo y limitado de las tomas o de la posesión de los especímenes de las especies de que se trata. Es más, para toda excepción basada en dicha disposición, la autoridad nacional competente debe cerciorarse del cumplimiento de los requisitos establecidos en ella, antes de la adopción de la excepción de que se trate, **y vigilar la repercusión de la aplicación de esta a posteriori**. En efecto, la normativa nacional debe **garantizar** que la legalidad de las decisiones por las que se conceden excepciones en virtud de la mencionada disposición y la manera en la que tales decisiones se aplican, inclusive en lo que atañe al **respeto de los requisitos que las acompañan, relativos, en particular, a los lugares, fechas, cantidades y tipos de especímenes contemplados, estén sujetas a un control efectivo ejercido a su debido tiempo**»¹³¹.

(3-48) La condición de que la toma o posesión se hagan con «criterio selectivo» es reflejo de la prohibición recogida en el artículo 15, letra a), sobre el empleo de los medios no selectivos de captura y de sacrificio que se enumeran en el anexo VI, letra a), para la recogida, la captura o el sacrificio de especies enumeradas el anexo IV, letra a), al amparo de una excepción. El método empleado para capturar o atrapar debe ser selectivo cuando se apliquen excepciones en virtud del artículo 16, apartado 1, letra e).

24. Jurisprudencia del TJUE: asunto Tapiola. Aplicación de excepciones para cazar lobos con fines de gestión de poblaciones (asunto C-674/17)

Antecedentes:

En 2015, el Ministerio de Agricultura y Silvicultura de Finlandia adoptó un nuevo plan nacional de gestión de la población de lobos en el país, cuya finalidad era el establecimiento y mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de dicha población. En el plan se recogían datos que mostraban un aumento de la aceptación social de la caza ilegal de lobos en determinadas circunstancias y apuntaban a una posible relación entre la caza furtiva y oscilaciones significativas en los números de lobos recientes.

Partiendo de esta información, señaló que no se lograrían sus objetivos a menos que se tuviesen en cuenta las necesidades de las personas que residían y trabajaban en zonas habitadas por lobos y defendió el uso de permisos especiales para la caza de gestión contra los animales individuales que provocasen molestias, a fin de evitar el sacrificio ilegal de lobos. Dichos permisos especiales debían referirse a zonas en las que los lobos estaban fuertemente representados y no exceder del número máximo de tomas fijado por las autoridades (53 individuos al año durante el período 2016-2018, fuera del área de gestión del reno).

En diciembre de 2015, el Instituto Finlandés de la Fauna Salvaje concedió dos permisos especiales para el sacrificio de hasta siete lobos en la región de Savonia del Norte, recomendando a los titulares del permiso la caza de especímenes jóvenes o que causaran molestias, evitando los machos dominantes. Tapiola, una asociación finlandesa de defensa del medio ambiente, impugnó

130 Asunto C-674/17, apartado 73.

131 Asunto C-674/17, apartado 74.

está decisión y emprendió acciones ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Finlandia. Dicho Tribunal decidió suspender el procedimiento y solicitó al Tribunal de Justicia (TJUE) que interpretase el artículo 16, apartado 1, letra e).

Pregunta 1: ¿es posible, de conformidad con el artículo 16, apartado 1, letra e), conceder a cazadores individuales, previa solicitud, permisos especiales de ámbito regional para la caza denominada «de gestión de la población», cuyo objetivo es combatir la caza furtiva?

El TJUE recuerda que el uso del artículo 16, apartado 1, constituye una excepción al sistema de protección de especies establecido en la Directiva y que, por tanto, debe interpretarse en sentido restrictivo. Las excepciones solo son posibles si se ha acreditado que no existe otra solución satisfactoria y que la excepción no supone perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie en su área de distribución natural.

El artículo 16, apartado 1, letra e), puede aplicarse exclusivamente cuando los motivos para la concesión de una excepción en virtud del artículo 16, apartado 1, letras a) a d), no sean pertinentes. En este asunto, el Tribunal señala que del contenido de las decisiones por las que se establecían las excepciones y del plan de gestión de los lobos se desprende que la caza furtiva constituía un desafío importante para el mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, del lobo en su área de distribución natural. Así, concluye que, en principio, si puede demostrarse que dichas excepciones ayudarían efectivamente a combatir la caza furtiva, ello podría considerarse un objetivo pertinente amparado por el artículo 16, apartado 1, letra e).

No obstante, antes de conceder una excepción en virtud del artículo 16, apartado 1, letra e), la autoridad nacional debe poder demostrar, sobre la base de datos científicos rigurosos, que tales excepciones pueden realmente hacer que se reduzcan los sacrificios ilegales, y ello en una medida tal que produzca un efecto beneficioso neto sobre el estado de conservación de la población de lobos. En este asunto, no se habían aportado dichos datos científicos.

Además, las autoridades nacionales competentes deben acreditar que, habida cuenta de los mejores conocimientos científicos y técnicos pertinentes, así como a la luz de las circunstancias que concurren en la situación específica de que se trate, no existe ninguna otra solución satisfactoria que permita alcanzar el objetivo perseguido. El Instituto Finlandés de la Fauna Salvaje no había acreditado este extremo.

Por último, el Tribunal subrayó que la mera existencia de una actividad ilegal como la caza furtiva o las dificultades asociadas a su control no bastan para dispensar a un Estado miembro de su obligación de proteger las especies. Por el contrario, en tal situación el Estado miembro debe dar prioridad, por un lado, al control estricto y eficaz de esta actividad ilegal y, por otro, a la implantación de medios para garantizar el pleno cumplimiento de las prohibiciones impuestas con arreglo a los artículos 12 a 14.

Pregunta 2: ¿cómo se ha de valorar el requisito mencionado en el artículo 16, apartado 1, relativo al estado de conservación de las poblaciones de especies al conceder permisos especiales de ámbito regional?

El Tribunal observa que generalmente es necesario realizar la evaluación de las repercusiones de una excepción sobre el territorio de una población local al efecto de determinar su repercusión sobre el estado de conservación de la población de que se trate a mayor escala. Por otra parte, el estado de conservación de una población en el ámbito nacional o biogeográfico también depende de las repercusiones acumuladas de las distintas excepciones que afectan a regiones. Por lo tanto, tal excepción no puede adoptarse sin que se hayan evaluado tanto el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trata como el impacto que la excepción prevista pueda tener en dicho estado de conservación, localmente y en todo el territorio de ese Estado miembro o, en su caso, en la región biogeográfica de que se trate y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo.

En principio, un plan de gestión que establezca el número máximo de animales individuales que pueden sacrificarse durante un año cinegético dado dentro del territorio nacional podría garantizar que el efecto acumulativo anual de cada una de las excepciones no suponga perjudicar el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie afectada. No obstante, si el número fijado es demasiado elevado, esta condición previa será claramente incumplida.

En este asunto, durante el año cinegético 2015-2016, más del 14 % de la población total de lobos de Finlandia (43 o 44 de entre 275 y 310 lobos) fue sacrificada al amparo de permisos especiales, entre los que se encontraban numerosos especímenes reproductores. Por otro lado, a estos había que sumar los cerca de treinta lobos sacrificados ilegalmente cada año (según los cálculos del plan de gestión). Por último, parece que las excepciones han incrementado el número global de sacrificios de lobos, lo que se traduce en un efecto negativo neto para la población de lobos.

Por lo que respecta a la incidencia del estado de conservación desfavorable de una especie sobre la posibilidad de autorizar las excepciones en virtud del artículo 16, apartado 1, el Tribunal y recuerda que la concesión de las mismas sigue siendo posible *con carácter excepcional* cuando se haya acreditado debidamente que no pueden agravar el estado de conservación no favorable de dichas poblaciones o impedir el restablecimiento de estas en un estado de conservación favorable. Así pues, una excepción de este tipo debería resultar neutra para la especie de que se trata. (Comisión/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341, apartado 29).

No obstante, como bien señaló el Tribunal, conforme al principio de cautela, 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.

3.2.2. PRUEBA 2: Ausencia de otra solución satisfactoria

La segunda consideración es si existe otra solución satisfactoria que no sea la excepción, es decir, si el problema al que se enfrenta la autoridad puede resolverse por una vía que no implique una excepción.

(3-49) De conformidad con el artículo 16, apartado 1, los Estados miembros deben estar seguros de que no existe otra solución satisfactoria antes de aplicar una excepción. Se trata de una condición general aplicable a todas las excepciones. Corresponde a las autoridades nacionales competentes realizar las comparaciones necesarias y evaluar soluciones alternativas. No obstante, esta facultad discrecional está **sujeta a varias limitaciones**.

(3-50) Atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal sobre la disposición comparable del artículo 9 de la Directiva 79/409/CEE, sobre las aves¹³², en particular el asunto C-10/96, puede decirse que el análisis de la existencia de «otra solución satisfactoria» se divide en tres partes: **¿Cuál es el problema o la situación específica que se necesita solucionar? ¿Existen otras soluciones?** En tal caso, **¿resolverán estas el problema o la situación específica** para la que se desea la excepción? Las siguientes observaciones se basan en la jurisprudencia del TJUE sobre la disposición comparable del artículo 9 de la Directiva sobre las aves que permite conceder excepciones y puede aplicarse por analogía al artículo 16.

(3-51) El análisis de la existencia de otra solución satisfactoria presupone que se está dando un problema o situación específicos que requieren solución. Se insta a las autoridades nacionales competentes a que resuelvan dicho problema o situación seleccionando, entre las opciones posibles, la más idónea para asegurar una protección óptima de las especies al tiempo que se soluciona el problema o situación. Para garantizar la protección rigurosa de las especies, las opciones deben cotejarse con las prohibiciones enumeradas en el artículo 12. Por ejemplo, las opciones podrían consistir en localizaciones alternativas de los proyectos, escalas o diseños de desarrollo diferentes, o actividades, procesos o métodos alternativos.

¹³² Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL y Société d'études ornithologiques AVES ASBL/Région Wallonne, asunto C-10/96; sentencia de 16 de octubre de 2003, Ligue pour la protection des oiseaux y otros/Premier ministre y Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, asunto C-182/02, ECLI:EU:C:2003:558.

Entre otras posibilidades, cuando se evalúe la existencia de otras soluciones satisfactorias distintas de las medidas en virtud del artículo 16, apartado 1, letra b), cuyo objetivo es evitar daños graves a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad, en primer lugar, deben aplicarse, o por lo menos examinarse seriamente, medios no letales de carácter preventivo compatibles con el artículo 12. En la mayoría de los casos, las **medidas para la prevención** de daños a los cultivos o al ganado (como, por ejemplo, el uso de vallas apropiadas, dispositivos de disuasión de la fauna silvestre, perros guardianes de ganado, el pastoreo o modificación de las prácticas de gestión del ganado, así como la promoción de la mejora de las condiciones del hábitat o las poblaciones de presa de la especie afectada) podrían ser otra solución satisfactoria alternativa al uso de excepciones en virtud del artículo 16, apartado 1, letra b). Otras medidas preventivas, como la divulgación de información basada en datos científicos con el fin de reducir conflictos (por ejemplo, métodos de cría o comportamiento humano) pueden formar parte de las soluciones satisfactorias alternativas al uso de control letal al amparo de las excepciones contempladas en el artículo 16, apartado 1, letras b) y c).

(3-52) A la hora de valorar si existe otra solución satisfactoria para una situación específica, deben tenerse en cuenta todos los pros y contras ecológicos, económicos y sociales, a fin de determinar la alternativa óptima para ese caso. Este **análisis de los pros y contras** debe atender a los efectos negativos potenciales de las soluciones posibles, así como a las opciones y herramientas para anular o paliar cualquier efecto negativo. A continuación, el resultado neto, por lo que respecta a la resolución del problema al tiempo que se evitan o minimizan los efectos secundarios, debe sopesarse en relación con los efectos de una excepción, teniendo en cuenta el objetivo general de la Directiva.

(3-53) Una vez más, cuando se autoricen excepciones, las autoridades nacionales competentes deben determinar, habida cuenta, en particular, de los mejores conocimientos científicos y técnicos pertinentes, así como a la luz de las circunstancias que concurren en la situación específica de que se trate, si no existe ninguna otra solución satisfactoria que permita alcanzar el objetivo perseguido respetando las prohibiciones establecidas en la Directiva sobre los hábitats¹³³.

(3-54) En el asunto C-674/17, por ejemplo, el TJUE consideró que la mera existencia de una actividad ilegal como la caza furtiva o las dificultades a las que se enfrenta el control de esta no bastan para dispensar a un Estado miembro de su obligación de garantizar la salvaguarda de las especies en virtud del anexo IV de la Directiva sobre los hábitats. En tal situación debe dar prioridad, por un lado, al control estricto y eficaz de esta actividad ilegal y, por otro, a la adopción de medidas que se ajusten a las prohibiciones impuestas con arreglo a los artículos 12 a 14, así como al artículo 15, letras a) y b), de dicha Directiva¹³⁴.

(3-55) El uso de la excepción únicamente puede justificarse cuando se acredite suficientemente que las posibles soluciones no son satisfactorias, porque no pueden resolver el problema específico o sean inviables desde el punto de vista técnico, y cuando también se cumpla el resto de las condiciones.

No obstante, **si una medida es parcialmente satisfactoria, incluso aunque no solucione suficientemente el problema, pero, con todo, pueda reducir o mitigar el problema, debe aplicarse en primer lugar.** Las excepciones destinadas a una intervención letal solo podrán estar justificadas para el problema residual, si no hay ningún otro método posible, pero han de ser proporcionales al problema pendiente tras la adopción de medidas no letales.

133 C-674/17, apartado 51.

134 C-674/17, apartado 48.

(3-56) El proceso para valorar si otra opción no es satisfactoria debe basarse en una evaluación perfectamente documentada de todas las posibles opciones disponibles, en particular en términos de su eficacia, a la luz de los mejores hechos y datos disponibles. La evaluación de las alternativas debe equilibrarse a la luz del objetivo general de mantener o restablecer, en un estado de conservación favorable, las especies de interés comunitario de que se trate (en consecuencia, debe tener en cuenta el estado de conservación, el impacto de la retirada adicional, accidental o ilegal, de especímenes y las perspectivas de la población afectada). La evaluación también puede tener en cuenta la proporcionalidad en términos de costes. No obstante, el coste económico no puede ser el único factor determinante a la hora de analizar otras soluciones. En particular, no se pueden descartar otras soluciones satisfactorias desde un principio aduciendo que su coste sería excesivo¹³⁵.

(3-57) En cualquier caso, la **concesión de una autorización al amparo del artículo 16 debe ser el último recurso**¹³⁶. La característica esencial común de cualquier sistema de excepciones es que debe estar supeditada a otros requisitos establecidos en la Directiva en aras de la conservación.

(3-58) El mismo enfoque se aplica a la interpretación del adjetivo «satisfactoria». Habida cuenta del carácter excepcional del sistema de excepciones y del deber de los Estados miembros en virtud del artículo 4, apartado 3, del TUE de ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión, una excepción solo podría estar justificada si se acreditase objetivamente que no existen otras soluciones satisfactorias¹³⁷.

(3-59) El abogado general precisó en el asunto C-342/05 el principio de proporcionalidad, según el cual¹³⁸ la «medida no debe ser ejecutada si su objetivo puede alcanzarse con una medida menos agresiva, es decir, mediante otra solución satisfactoria en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva». «Otra solución es satisfactoria no solo cuando alcanza de igual modo los objetivos de la excepción, sino también cuando las desventajas ocasionadas por la excepción son desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos y la otra solución garantizaría una proporción adecuada».

(3-60) **La determinación de si otra opción es satisfactoria en determinada situación de hecho debe fundarse en factores que puedan verificarse objetivamente como, por ejemplo, consideraciones científicas y técnicas.** Dado el carácter singular del régimen de excepción, una excepción solo podría estar justificada si hubiere motivos objetivamente acreditados en virtud de los cuales no pudiesen adoptarse otras soluciones satisfactorias a primera vista¹³⁹. Obviamente, la obligación de estudiar seriamente otras soluciones es de suma importancia. La facultad discrecional de los Estados miembros es limitada y, cuando exista otra solución, todos los argumentos de que no es satisfactoria deberán ser convincentes. La sentencia en el asunto C-182/02 ilustra el enfoque estricto adoptado por el Tribunal respecto de las excepciones en virtud de la Directiva sobre las aves. A fin de determinar si existía una solución satisfactoria, el Tribunal evaluó tanto la «necesidad» como el «fin» de la excepción¹⁴⁰.

135 Véase la Comunicación de la Comisión C(2018) 7621 final, Gestión de espacios Natura 2000 — Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats, p. 55, por lo que respecta al principio de proporcionalidad en el contexto del artículo 6.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=ES).

136 Véase el apartado 33 de las conclusiones del abogado general en el asunto C-10/96.

137 Según el abogado general en el asunto C-10/96, este término «puede interpretarse en el sentido de que se refiere a una solución que permita resolver el problema concreto al que se enfrentan las autoridades nacionales y que, al mismo tiempo, respete, en la medida de lo posible, las prohibiciones enunciadas en la Directiva; solo puede autorizarse una excepción cuando no pueda adoptarse ninguna otra solución que no implique la inobservancia de dichas prohibiciones».

138 Véanse los apartados 24 a 27 de las conclusiones del abogado general en el asunto C-342/05.

139 Véase asimismo el apartado 39 de las conclusiones del abogado general en el asunto C-10/96.

140 Ligue pour la protection des oiseaux y otros/Premier ministre y Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, asunto C-182/02, apartado 16.

Esta sentencia confirma la importancia de acreditar la existencia de razones imperiosas que justifiquen una excepción¹⁴¹. **No debe considerarse que otra solución existente no es satisfactoria solo por el hecho de que daría molestias u obligaría a modificar el comportamiento** de los beneficiarios de la excepción. En este sentido, los argumentos basados en que las prácticas de caza constituyen una «tradición muy arraigada» o forman parte de una «tradición histórica y cultural» se estimaron insuficientes para justificar la necesidad de una excepción a la Directiva sobre las aves¹⁴². Esta misma lógica se aplica a las excepciones en virtud de la Directiva sobre los hábitats.

(3-61) Por otro lado, la solución finalmente seleccionada, incluso aunque conlleve una excepción, debe estar objetivamente limitada a lo necesario para resolver el problema o situación específicos¹⁴³. Esto implica que **las excepciones deben estar limitadas en términos temporales, espaciales y del número** de especímenes afectados, especímenes específicos afectados, personas autorizadas, etc. La necesidad de limitar una excepción a lo necesario para resolver un problema fue reiterada en el asunto C-10/96 sobre la disposición comparable del artículo 9 de la Directiva sobre las aves¹⁴⁴. De acuerdo con el Tribunal, el número de especímenes afectados por la excepción debe «ser fijado en la cantidad que resulte objetivamente necesaria para paliar dichos inconvenientes». Este límite es diferente del «número limitado» mencionado en el artículo 16, apartado 1, letra e), que es un «máximo» global cuando se aplica esta excepción específica¹⁴⁵.

3.2.3. PRUEBA 3: Repercusiones de una excepción sobre el estado de conservación

De conformidad con el marco armonizado de presentación de informes acordado para el artículo 17 de la Directiva, el estado de conservación general de una especie en un Estado miembro se evalúa a nivel biogeográfico en cada Estado miembro. No obstante, para evaluar las repercusiones de una excepción específica debe realizarse a un nivel inferior (p. ej., emplazamiento, nivel de población) para que sea significativo en el contexto específico de la excepción.

(3-62) Con arreglo al artículo 16, apartado 1, las excepciones no deben «perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural». La aplicación de esta disposición debe comprender una evaluación en dos etapas: en primer lugar, una valoración del estado de conservación de las poblaciones específicas de una especie en su área de distribución natural dentro del Estado miembro de que se trate (y, posiblemente, más allá de las fronteras nacionales cuando las poblaciones se compartan con países vecinos) y, en segundo lugar, una evaluación de las repercusiones de la excepción para el estado de conservación de la población específica o población afectada. En aras de la claridad, el concepto de «población» que se maneja es el de un grupo de individuos de la misma

141 Véase asimismo la sentencia de 15 de diciembre de 2005, Comisión/Finlandia, C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770, apartados 18 a 46.

142 Sentencia de 9 de diciembre de 2004, Comisión/España, C-79/03, ECLI:EU:C:2004:782, apartado 27. Véanse asimismo las conclusiones del abogado general presentadas el 7 de noviembre de 1996 en el asunto C-10/96, ECLI:EU:C:1996:430, apartado 36: «el artículo 9 solo admite una excepción "si no hubiere otra solución satisfactoria", y no cuando la aplicación de una prohibición pueda causar simplemente algunos inconvenientes a las personas afectadas u obligarlas a alterar sus hábitos». «Es inherente a la protección del medio ambiente que ciertas categorías de personas tengan que modificar sus comportamientos en aras del interés general; en el caso de autos, la abolición, como consecuencia de la Directiva, de la "tenderle" o de la "captura de aves con fines recreativos"». «El hecho de que dichas actividades sean "ancestrales" o de que formen parte de una "tradición histórica y cultural", no basta para justificar una excepción a la Directiva».

143 Véanse los apartados 21 y 22 y 26 y 27 de la sentencia.

144 Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL y Société d'études ornithologiques AVES ASBL/Région Wallonne, asunto C-10/96.

145 En consonancia con el apartado 3.4.12 del Documento orientativo sobre la caza de conformidad con la Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres.

especie que viven en una zona geográfica definida al mismo tiempo y se reproducen (potencialmente) entre ellos (es decir, comparten una dotación genética)¹⁴⁶.

3.2.3.a) Escala de evaluación

(3-63) Llegados a este punto, se plantea la cuestión del nivel que debe considerarse para evaluar si las repercusiones de una excepción son perjudiciales, neutras o podrían ser positivas para el estado de conservación de una especie. El estado de conservación de una especie debe considerarse, en última instancia, en toda su área de distribución natural, de conformidad con el artículo 1, letra i). En las conversaciones mantenidas con el Comité de Hábitats, se acordó que, a efectos de la presentación de informes en virtud del artículo 17 (en relación con el artículo 11), el estado de conservación debe evaluarse a nivel biogeográfico en cada Estado miembro. Con ello se conseguiría a la larga agregar la información respecto a regiones biogeográficas completas de toda la UE. En consecuencia, el estado de conservación de una especie dentro de determinada región biogeográfica de un Estado miembro aporta información muy importante a la hora de estudiar una excepción.

(3-64) **No obstante, en la mayoría de los casos la evaluación de las repercusiones de una excepción específica debe realizarse a un nivel inferior a la región biogeográfica para que tenga sentido en términos ecológicos.** Un nivel útil podría ser la población (local). La formulación del artículo 16, que menciona «poblaciones de la especie de que se trate», confirma esta interpretación.

Obviamente, el enfoque debe adaptarse a la especie en cuestión: las repercusiones acumuladas del sacrificio de individuos de un gran carnívoro con amplias áreas de distribución deberán evaluarse a nivel de población (con dimensión transfronteriza, en su caso¹⁴⁷), mientras que es posible que sea mejor evaluar el impacto de destruir un lugar de reproducción de un hábitat anfibio bastante fragmentado en un lugar individual o a nivel de metapoblación¹⁴⁸.

Según reiterada jurisprudencia, las excepciones no tienen otro objetivo que una aplicación concreta y puntual que responda a exigencias precisas y a situaciones específicas¹⁴⁹. De ello se desprende que las evaluaciones a niveles inferiores suelen ser esenciales, puesto que las excepciones deben dar una respuesta a problemas específicos y aportar soluciones adecuadas. En consecuencia, las excepciones deben **concederse para un lugar específico, una vez que sus principales repercusiones se producen localmente**. A continuación, la evaluación a un nivel inferior debería examinarse a la luz de la situación a una escala mayor (p. ej., biogeográfica, transfronteriza o nacional) para lograr una visión de conjunto completa de la situación.

146 Para consultar la definición de «área de distribución» y «población», véase asimismo el documento «Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines' for the period 2013-2018», p. 29 y siguientes.

https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

147 Por lo que respecta a las especies con poblaciones transfronterizas o las especies que atraviesan las fronteras de la UE durante su migración, siempre que sea posible o viable debe considerarse el área global de distribución natural de dichas especies.

148 Una metapoblación consiste en un grupo de poblaciones de la misma especie separadas espacialmente que interactúan hasta cierto punto. La expresión «metapoblación» fue acuñada por Richard Levins en 1969 para describir un modelo de dinámica de población de insectos perjudiciales en las tierras agrícolas, pero el concepto se ha aplicado en términos más generales a especies de hábitats fragmentados natural o artificialmente.

149 Véanse en particular: Comisión/Bélgica, asunto 247/85, apartado 7; sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia, asunto 262/85, apartado 7; WWF Italy/Regione Veneto, asunto C-118/94, apartado 21; asunto C-674/17, apartado 41.

En su fallo en el asunto C-674/17 sobre las excepciones aplicables a los lobos, el TJUE sigue este razonamiento y afirma que, antes de autorizar excepciones, las autoridades nacionales deben **evaluar el estado de conservación de la población de que se trata y el impacto que la excepción prevista pueda tener localmente y en todo el territorio del Estado miembro o, en su caso, en la región biogeográfica de que se trate cuando las fronteras de tal Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas o, incluso, si la zona de distribución natural de la especie lo exige y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo**. El TJUE precisó que: «generalmente es necesario realizar la evaluación de las repercusiones de una excepción sobre el territorio de una población local al efecto de determinar su repercusión sobre el estado de conservación de la población de que se trate a mayor escala. [...] Sus consecuencias se pueden percibir con mayor inmediatez en la región a que se refiere dicha excepción. Por otra parte, [...] el estado de conservación de una población en el ámbito nacional o biogeográfico también depende de las repercusiones acumuladas de las distintas excepciones que afectan a regiones»¹⁵⁰. «Por lo tanto, tal excepción no puede adoptarse sin que se hayan evaluado tanto el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trata como el impacto que la excepción prevista pueda tener en dicho estado de conservación, localmente y en todo el territorio de ese Estado miembro o, en su caso, en la región biogeográfica de que se trate cuando las fronteras de tal Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas o, incluso, si la zona de distribución natural de la especie lo exige y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo»¹⁵¹. No obstante, «no puede tenerse en cuenta, a efectos de esta evaluación, la parte de la zona de distribución natural de la población afectada que se extiende a determinadas partes del territorio de un Estado tercero, que no está sujeto a las obligaciones de protección rigurosa de las especies de interés para la Unión»¹⁵².

(3-65) Cuando la facultad para conceder excepciones se otorga a nivel subnacional (p. ej., por la Administración regional), es necesario coordinar, **supervisar y contar con una visión de conjunto** de la concesión de excepciones a nivel de Estado miembro (y también fuera de las fronteras nacionales en caso de poblaciones transfronterizas) para evitar el riesgo de que la suma de las excepciones suponga efectos perjudiciales para el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural (nacional) (véase asimismo el apartado 3.1.2).

3.2.3.b) Excepciones y repercusiones para el estado de conservación

El resultado neto de una excepción debe ser neutro o positivo para el estado de conservación de una especie. En determinadas circunstancias, pueden aplicarse medidas compensatorias para paliar, por ejemplo, el impacto de una excepción en los lugares de reproducción y las zonas de descanso, pero no sustituyen ni reducen la necesidad de superar cualquiera de las tres pruebas. Los planes de conservación de especies no son obligatorios, aunque son recomendables, ya que ayudan a garantizar que la concesión de excepciones sea conforme con los objetivos de la Directiva.

(3-66) Como bien se señala en la jurisprudencia aplicable del TJUE¹⁵³, «el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hace del estado de conservación favorable de dichas poblaciones en su área de distribución natural un requisito necesario y previo a la concesión de las excepciones a que se refiere». La Directiva no prevé explícitamente ni la concesión de excepciones para especies en un estado de conservación desfavorable ni la aplicación de medidas compensatorias. No obstante, al interpretar y aplicar la disposición

150 C-674/17, apartado 59.

151 C-674/17, apartado 61.

152 C-674/17, apartado 60.

153 Véanse en particular: sentencia de 10 de mayo de 2007, Comisión/República de Austria, asunto C-508/04, apartado 115, y sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, asunto 342/05, apartado 28.

recogida en el artículo 16, apartado 1, de tal manera que el interés se centra en lograr el objetivo general de un estado de conservación favorable, es posible incorporar ambos conceptos a la interpretación siempre que la consecución de este objetivo no se vea comprometida de forma alguna.

(3-67) En principio, el estado de conservación favorable de las poblaciones de las especies de que se trate en su área de distribución natural es un requisito necesario y previo a la concesión de las excepciones¹⁵⁴. No obstante, el Tribunal estimó¹⁵⁵ en el asunto C-342/05, tras haber establecido que el estado de conservación del lobo en Finlandia no era favorable, que la concesión de excepciones para el sacrificio de especímenes de lobo seguiría siendo posible «con carácter excepcional si se acreditara debidamente que no tienen como resultado agravar el estado de conservación no favorable de las mencionadas poblaciones o impedir que estas recuperen un estado de conservación favorable». El sacrificio de un número limitado de individuos podría tener una incidencia insignificante sobre el objetivo contemplado en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, a saber, el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la población de lobos en su área de distribución natural. Así pues, una excepción de este tipo resultaría neutra para la especie de que se trata. De este modo, si el estado de conservación de la especie en cuestión no es favorable, solo es posible conceder una excepción cuando esté justificado en circunstancias excepcionales y únicamente cuando el estado de conservación no se vea empeorado y no se impida su restablecimiento en un estado favorable (efecto neutro), y siempre que también se cumplan todas las demás condiciones necesarias en virtud del artículo 16. En el asunto C-342/05, el Tribunal determinó que, de hecho, las autoridades nacionales competentes habían concedido excepciones «sin basarse en una evaluación del estado de conservación de la especie, sin aportar una motivación precisa y adecuada en cuanto a la inexistencia de otra solución satisfactoria y sin identificar con precisión qué lobos causantes de daños graves podían ser sacrificados». Además, el Tribunal afirmó que dichas excepciones «—que, por una parte, no se basan en una evaluación del impacto que el sacrificio de lobos que autorizan tiene en el mantenimiento de la población de dicha especie en un estado de conservación favorable en su área de distribución natural, y, por otra parte, no contienen una motivación precisa y adecuada en cuanto a la inexistencia de otra solución satisfactoria— resultan contrarias al artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats»¹⁵⁶. En el asunto C-674/17, el TJUE subrayó que dicha evaluación de las repercusiones de las excepciones previstas sobre el estado de conservación favorable debe realizarse a la luz del principio de cautela¹⁵⁷. Dicho de otra manera, «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»¹⁵⁸.

Cuando el estado de conservación de la especie afectada sea desconocido debe adoptarse un enfoque similar. En este caso, resultaría imposible determinar las repercusiones de la excepción para el estado de conservación, de forma que no podría concederse la excepción.

(3-68) Obviamente, cuanto menos favorables sean el estado de conservación y las tendencias, menos probabilidad hay de que pueda justificarse una excepción, salvo en las circunstancias más excepcionales.

154 Véanse en particular: Comisión/República de Austria, asunto C-508/04, apartado 115, y Comisión/Finlandia, asunto 342/05, apartado 28.

155 Sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, asunto 342/05, ECLI:EU:C:2007:341, apartado 29.

156 C-342/05; apartados 30 y 31.

157 C-674/17; apartados 68 y 69.

158 C-674-17; apartado 66.

Asimismo, es evidente que la mejor forma de aplicar este enfoque a las excepciones es dentro de un marco claro y perfectamente definido de medidas de conservación de especies. Una vez más (al igual que sucede con las medidas de protección), el estado de conservación de una especie es la consideración básica a la hora de evaluar y justificar la aplicación de excepciones. Por consiguiente, es importante no solo considerar el estado de conservación actual, sino también examinar qué cambios se están produciendo.

(3-69) Por lo que respecta al estado de conservación actual de la especie afectada, es muy posible que el estado y las condiciones de la población local de una especie en determinada zona geográfica sean distintas del estado de conservación general de las poblaciones en la región biogeográfica del Estado miembro (o incluso el área de distribución natural). En consecuencia, es preciso conocer y evaluar convenientemente el estado de conservación a todos los niveles antes de decidir si conceder una excepción.

(3-70) No es posible conceder ninguna excepción si esta tiene, a cualquier nivel, efectos perjudiciales para el estado de conservación o para la consecución de un estado de conservación favorable de una especie. Dicho de otra manera, si es probable que una excepción tenga un efectivo negativo significativo para la población de que se trate (o las perspectivas de dicha población) o incluso para una población local dentro de un Estado miembro, procede que las autoridades competentes no la concedan. **El resultado neto de una excepción debe ser neutro o positivo para las poblaciones pertinentes de la especie.**

(3-71) Cuando los datos no sean suficientes sólidos y fiables para demostrar que el estado de conservación es favorable o para garantizar que la excepción no afecte negativamente al estado de conservación, debe aplicarse el principio de cautela (que obliga a que prevalezcan los objetivos de conservación en caso de incertidumbre) y no concederse excepciones. Tal y como ha afirmado el TJUE en el asunto C-674/17, «es preciso subrayar también 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»¹⁵⁹.

(3-72) Cuando el estado y las condiciones de la especie sean diferentes en los distintos niveles geográficos, la evaluación debe atender en primer lugar a la población local y a continuación al impacto de la excepción para la población de la región biogeográfica, teniendo en cuenta asimismo el efecto acumulado de otras excepciones para la misma especie en dicha región biogeográfica.

3.3. Consideraciones adicionales

(3-73) A la hora de evaluar si una excepción podría ser perjudicial para el mantenimiento de poblaciones de especies en un estado de conservación favorable, también deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos en particular:

- a) si se han establecido, aplicado y ejecutado efectivamente las medidas necesarias (apropiadas, efectivas y verificables) correspondientes a una especie en un Estado miembro para garantizar su protección rigurosa y que alcance un estado de conservación favorable;
- b) que la excepción no contrarreste o neutralice las medidas necesarias ni les reste efectividad;

¹⁵⁹ C-674/17, apartado 66.

c) que las repercusiones (incluidos los efectos acumulados) de las excepciones se controlen de cerca y se extraigan enseñanzas para el futuro.

3.3.1. El papel de los planes de acción para especies

(3-74) Una forma de garantizar un uso adecuado de las excepciones, como parte de un sistema de protección riguroso, sería la **elaboración y aplicación de planes de acción integrales para especies o planes de conservación/gestión**, a pesar de que no son obligatorios en virtud de la Directiva. La finalidad de dichos planes debería ser proteger a la especie y restablecer o mantener su estado de conservación favorable. No solo deberían incluir las medidas necesarias a que se refiere el artículo 12, sino también medidas que propicien o restablezcan la viabilidad de la población, su área de distribución natural y el hábitat de la especie. Así, los planes podrían servir de base útil y de marco orientativo para la concesión de excepciones, siempre que las excepciones sigan concediéndose caso por caso, que se cumplan todas las demás condiciones del artículo 16 y que haya quedado acreditado que la excepción no perjudica el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate.

(3-75) Por ejemplo, las excepciones para evitar daños graves a los cultivos o la propiedad pueden ser menos eficaces para resolver un problema a largo plazo si se aplican independientemente de otras medidas correspondientes a la especie. Sin embargo, si van acompañadas de varias medidas adicionales (es decir, disposiciones no letales, medidas preventivas, incentivos, compensaciones, etc.) en el contexto del plan de conservación/gestión de una especie, como parte de un sistema de protección rigurosa, las excepciones podrían ganar mucha más eficacia. En estas condiciones, el plan de conservación/gestión de una especie, si se ejecuta adecuadamente, podría servir de marco apropiado para conceder excepciones acordes con los objetivos de la Directiva. Obviamente, dichos planes deberían actualizarse periódicamente a la luz del perfeccionamiento de los conocimientos y los resultados del seguimiento.

(3-76) Para instaurar un marco apropiado para la concesión de excepciones, los planes de conservación/gestión de especies deben basarse en **información científica sólida y actualizada** sobre el estado y las tendencias de la población de la especie y perseguir principalmente el objetivo de mantener o restablecer, en un estado de conservación favorable, la especie (especificando las condiciones que deben cumplirse para ello). Los planes deben incluir una evaluación sólida y exhaustiva de todas las amenazas y presiones pertinentes para la especie, así como un análisis de los niveles de mortalidad existentes, ya sea por causas naturales o por factores inducidos por los seres humanos, como el sacrificio ilegal (caza furtiva) o la captura y sacrificio accidentales.

(3-77) A continuación, a partir de la mejor información existente y de evaluaciones científicas y sistemas de control sólidos, los planes de conservación/gestión de especies podrían establecer una batería coherente de medidas que deban aplicarse y controlarse a fin de garantizar la consecución o el logro del estado de conservación favorable de la población de que se trate. Los planes de conservación/gestión de especies solo pueden constituir un marco idóneo para la concesión de excepciones en estas circunstancias, lo que a su vez podría ayudar a simplificar el procedimiento de concesión de cada excepción específica, siempre que también se cumplan todas las condiciones necesarias en virtud del artículo 16.

3.3.2. Evaluación de impacto de planes/proyectos y protección de las especies

(3-78) Las disposiciones y procedimientos específicos en virtud del artículo 16 deben cumplirse también en el caso de planes o proyectos que puedan afectar a una especie protegida de la UE y estén sujetos a los procedimientos de evaluación conforme al

artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats o al amparo de las Directivas EIA o EAE. En esta situación, los procedimientos de evaluación de impacto realizados para los planes y proyectos pueden utilizarse para valorar el impacto por lo que respecta a los requisitos recogidos en el artículo 12 y para verificar si se cumplen las condiciones para la concesión de una excepción con arreglo al artículo 16.

Ello sería pertinente, por ejemplo, cuando la construcción o explotación de un proyecto pueda causar el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o las zonas de descanso, o la perturbación de cualquier especie enumerada en el anexo IV, letra a), y con presencia en la zona del proyecto.

En tales circunstancias, es necesario evaluar:

- si alguna de las especies enumeradas en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats está presente en la zona del proyecto;
- si hay presencia de lugares de reproducción o zonas de descanso de las especies enumeradas en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats en la zona del proyecto;
- si alguna de estas especies o sus lugares de reproducción o zonas de descanso sufrirá el «impacto» (sacrificio, perturbación, daños, etc.) de la construcción o explotación del proyecto, y, en ese caso;
- si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 16.

(3-79) Solo será posible conceder una excepción al amparo del artículo 16 y ejecutar legalmente un proyecto (una vez obtenido el permiso para promover el proyecto) después de realizar las comprobaciones anteriores. Si, por ejemplo, la construcción o explotación del proyecto coincide con un lugar de reproducción de una especie recogida en el anexo IV, letra a), que será destruido, la autorización del proyecto constituiría una infracción del artículo 12 a menos que se conceda una excepción en virtud del artículo 16 y se cumplan las condiciones de dicha concesión.

(3-80) Cuando los proyectos vayan a tener repercusiones significativas para los lugares Natura 2000, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, están sujetos a una evaluación adecuada con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva, además de a la realización de las comprobaciones de la lista antes mencionada y al seguimiento que corresponda.

En el caso de los proyectos que no estén sujetos al artículo 6, apartado 3, por no ser susceptibles de causar repercusiones significativas para los lugares Natura 2000, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, los Estados miembros pueden adaptar los procedimientos vigentes para cumplir los requisitos de los artículos 12 y 16. Esto implica que las comprobaciones incluidas en la referida lista pueden incorporarse a las valoraciones que componen los procesos de toma de decisiones a diversos niveles en un Estado miembro, incluidas las decisiones sobre la ordenación del territorio o los procedimientos de evaluación medioambiental de programas, planes y proyectos.

La finalidad subyacente es determinar correctamente y con prontitud los impactos de un proyecto, en particular para las especies protegidas que figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats y sus hábitats, antes de la ejecución del proyecto. El procedimiento de EIA es un medio posible a tales efectos.

(3-81) La coordinación de los procedimientos legales puede evitar complicaciones jurídicas. Lo ideal es que, tras la recepción de autorización de un proyecto incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA, se ponga en marcha una EIA (por lo menos la fase de comprobación previa) para poder identificar todas las posibles repercusiones. De

este modo, es posible identificar la necesidad de una excepción sin demora y evaluar si se cumplirían los requisitos del artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats. De ser así, la autorización del proyecto podría concederse junto con la excepción. Si el proyecto requiere alguna modificación como resultado de las constataciones de la EIA, la excepción puede basarse en el proyecto modificado.

Lo mejor es que la EIA realizada a raíz de la solicitud del permiso único abarque todos los impactos pertinentes para el medio ambiente [incluidas las repercusiones para las especies enumeradas en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats y sus lugares de reproducción y zonas de descanso] que puedan surgir cuando se conceda el permiso. Por ejemplo, puede hacerse fijando condiciones para mitigar los impactos negativos o concediendo excepciones a determinadas prohibiciones contempladas por la ley si se cumplen las condiciones aplicables a las excepciones.

(3-82) Aunque en virtud de los artículos 12 y 16 de la Directiva sobre los hábitats no es obligatorio realizar las comprobaciones antes mencionadas dentro de una evaluación adecuada con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats o como parte del procedimiento de EIA, constituye la mejor forma de garantizar el cumplimiento de los artículos 12 y 16 de la Directiva sobre los hábitats. El procedimiento de EIA permite identificar el impacto asociado al proyecto para las especies enumeradas en el anexo IV de la Directiva sobre los hábitats, así como las posibles consecuencias de dicho proyecto por lo que respecta al incumplimiento de cualquiera de las prohibiciones del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats. La mejor manera de proceder es llevar a cabo la evaluación de impacto incluyendo las múltiples consultas necesarias antes de conceder una excepción y el desarrollo, ya que facilita la coordinación a la hora de tomar decisiones.

3.3.3. El papel de las medidas compensatorias [excepciones al artículo 12, apartado 1, letra d)]

(3-83) Pueden preverse medidas compensatorias para excepciones justificadas, en particular al artículo 12, apartado 1, letra d), es decir, cuando exista deterioro o destrucción de lugares de reproducción y zonas de descanso. En función de la biología, la ecología y el comportamiento de la especie, dichas medidas pueden funcionar bien para algunas especies, pero no para otras.

A diferencia de las medidas de mitigación, las medidas compensatorias son independientes de la actividad que provoca el deterioro o la destrucción de un lugar de reproducción o zona de descanso. La finalidad de estas medidas es compensar los efectos negativos específicos para un lugar de reproducción o zona de descanso, lo que en ningún caso supone un impacto perjudicial para el estado de conservación de la especie de que se trate. Lo ideal es que las medidas compensatorias correspondan a los efectos negativos para el lugar de reproducción o zona de descanso y se hayan dispuesto de manera efectiva antes de que se produzca el efecto negativo.

(3-84) Las medidas compensatorias no se mencionan en el artículo 16 y, por tanto, no son obligatorias. Además, ni justifican ni compensan una infracción del artículo 12, sino que pueden ser un elemento deseable para garantizar el cumplimiento del requisito recogido en el artículo 16, apartado 1, de que no haya un impacto perjudicial para el estado de conservación de la especie de que se trate.

Lo ideal es que las medidas compensatorias:

- i) compensen el impacto negativo de la actividad para los lugares de reproducción y zonas de descanso de la especie, en circunstancias específicas (a nivel de población local);
- ii) tengan buenas posibilidades de éxito y se basen en las mejores prácticas;

- iii) mejoren las perspectivas de una especie de alcanzar un estado de conservación favorable;
- iv) sean efectivas antes de que empiece a producirse el deterioro o la destrucción de un lugar de reproducción o zona de descanso o, como muy tarde, en el momento del inicio.

(3-85) Si se ponen en práctica de esta manera, las medidas compensatorias podrían garantizar que no se produzca ningún efecto perjudicial global para los lugares de reproducción y las zonas de descanso de la especie, ni a escala de población ni biogeográfica. **No obstante, no sustituye ni merma la necesidad de que las excepciones en virtud del artículo 16 superen las tres pruebas mencionadas anteriormente.** Esto implica que no se puede recurrir a la adopción de un sistema compensatorio para eludir la necesidad de una excepción y la obligación de superar las tres pruebas descritas en el capítulo 3.2.

3.3.4. Excepciones que abarcan varias especies

(3-86) Algunos proyectos (p. ej., grandes proyectos de infraestructura de interés público, tales como redes de transporte) pueden tener repercusiones para varias especies del anexo IV. En estas situaciones, debe evaluarse el impacto para **cada una** de las especies afectadas y, con esta información, conformar una visión de conjunto del impacto global a fin de seleccionar las mejores soluciones. Las soluciones también deben superar las tres pruebas. No basta con limitarse a enumerar todas las especies que puedan verse afectadas, sino que se debe ir un paso más allá y evaluar el alcance de los problemas y encontrar vías para evitarlos.

3.3.5. Carácter temporal: gestión de la colonización de lugares objeto de desarrollo por parte de especies enumeradas en el anexo IV

(3-87) Habrá ocasiones en las que las actividades de ordenación del territorio ya autorizadas (por ejemplo, la construcción de nuevas infraestructuras como carreteras, viviendas, etc., o actividades de explotación de canteras en curso) culminen en la creación de nuevos hábitats favorables que pasen a estar colonizados por especies enumeradas en el anexo IV de la Directiva. Algunas de estas características naturales más habituales, por ejemplo, en los lugares de extracción, incluyen nuevos estanques (beneficiosos para los anfibios y las libélulas), zonas de arena, grava y descampados (que atraen insectos y aves), prados pioneros (que atraen insectos y aves), acantilados sueltos (beneficiosos para aves y abejas solitarias), y la creación de zonas que sirven de refugio (para reptiles, anfibios e insectos).

Puesto que el régimen de protección rigurosa en virtud del artículo 12 no distingue entre los entornos temporales (p. ej., hasta un período de entre cinco y diez años) o permanentes y los creados artificialmente o de manera natural, debe considerarse que las especies animales o vegetales protegidas enumeradas en el anexo IV que empiecen a ocupar un nuevo lugar como resultado de actividades de ordenación del territorio permitidas **también están plenamente cubiertas por el ámbito de aplicación de las disposiciones de protección** del artículo 12.

(3-88) La aplicación del régimen de protección rigurosa conforme al artículo 12 a tales casos puede plantear retos significativos para los promotores de proyectos y los propietarios de tierras que, dada la naturaleza de las obras, podrían verse obligados a eliminar estos hábitats «temporales» para avanzar con sus obras conforme a la autorización. La eliminación de hábitats, durante la fase preparatoria, operativa o de desmantelamiento de un proyecto, exige una excepción al amparo del artículo 16, apartado 1, si se cumplen las condiciones (véase a continuación).

Sin la seguridad jurídica de que la zona en cuestión puede utilizarse legítimamente para el fin previsto autorizado, los propietarios de tierras o promotores de proyectos quizá quieran evitar la entrada de especies protegidas (por ejemplo, utilizando plaguicidas o labranza) durante el período provisional en el que el terreno no se urbaniza activamente a fin de evitar cargas, restricciones o limitaciones adicionales vinculadas a la presencia de especies protegidas que originalmente no se encontraban en su terreno. Esto podría suponer una oportunidad perdida, ya que cualquier hábitat temporal adicional que, de no haber sido así, habría prosperado en la zona afectada puede, en determinadas condiciones, contribuir positivamente a los objetivos de la Directiva.

(3-89) Para garantizar esta seguridad jurídica y, así, incentivar que se propicie la creación o el mantenimiento de lugares de carácter temporal, los promotores **pueden solicitar una excepción en virtud del artículo 16 en una fase temprana del proceso de planificación**, cuando las especies protegidas aún no han colonizado el lugar, pero cabe esperar con cierta certeza dicha colonización (puede ser el caso, por ejemplo, de una especie que ya está presente en las zonas circundantes). Esta forma de excepción previa permitiría la eliminación posterior de las características de carácter temporal en consonancia con las necesidades de desarrollo del proyecto. Sin embargo, las normas jurídicas aplicables a dichas excepciones no pueden ser más laxas que las aplicables a las excepciones referentes a especies protegidas ya presentes y sus hábitats, y, además, deben cumplir todas las condiciones establecidas en el artículo 16. Entre otras cuestiones, esto implica que las excepciones concedidas antes del asentamiento efectivo de la especie colonizadora o su hábitat deben especificar los objetivos que se persiguen con la excepción de manera clara y precisa¹⁶⁰.

(3-90) Por consiguiente, **convendrá que las solicitudes de una excepción en virtud del artículo 16 vayan precedidas de un inventario de campo completo** con el objetivo de detectar todas las especies protegidas, no solo dentro de la zona del proyecto, sino también en las zonas circundantes. Con ello se garantizará que todas las especies del anexo IV «previsibles» sean identificadas, junto con su abundancia y la probabilidad de que colonicen la zona del proyecto. A continuación, se puede utilizar la decisión con arreglo al artículo 16 para fijar las condiciones destinadas a mantener la funcionalidad ecológica ininterrumpida del hábitat de la especie en caso de que el nuevo hábitat colonizado dentro de la zona del proyecto deba ser eliminado a efectos del proyecto o actividad autorizados. Entre otras cosas, esto podría incluir la creación y protección de hábitats similares fuera de la zona del proyecto y la reubicación de la especie que se encuentra dentro de la zona del proyecto en estos hábitats, con el apoyo de un seguimiento a largo plazo. Al igual que con todas las excepciones, también debe verificarse y registrarse la correcta aplicación.

(3-91) Las excepciones que den respuesta a situaciones de carácter temporal como las descritas anteriormente han de estar objetivamente justificadas, con conforme a uno de los motivos establecidos en el artículo 16, apartado 1. Una posibilidad es basar la excepción en los motivos establecidos en el artículo 16, apartado 1, letra a), que justifican una excepción «con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales». La formulación de la disposición no se limita a las excepciones concedidas para proteger una especie animal o vegetal frente a otra especie protegida competidora. También es posible interpretarla en el sentido de que permite una excepción al régimen de protección rigurosa para una especie protegida en su propio beneficio. La expresión «con el fin de» utilizada en la disposición sugiere que la **excepción debe aportar un valor añadido a la especie de que se trate**. Esto implicaría que el artículo 16, apartado 1, letra a), sería de aplicación si se pudiese demostrar que existe un beneficio neto para la especie afectada que solo se materializó concediendo en primer lugar la excepción.

¹⁶⁰ Véase el asunto C-674/17, apartado 41.

(3-92) El artículo 16, apartado 1, letra c), contempla la posibilidad de conceder una excepción «por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente». La referencia a «importancia primordial para el medio ambiente» podría interpretarse de manera similar a la sugerida anteriormente con respecto a la mención «con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales» recogida en el artículo 16, apartado 1, letra a), es decir, suponiendo que una excepción al régimen de protección rigurosa para una especie también podría concederse en su propio beneficio. No obstante, el valor añadido tendría que ser «de importancia primordial», lo que en este caso supone un umbral superior al fijado con arreglo al artículo 16, apartado 1, letra a).

(3-93) La posibilidad de utilizar excepciones para lugares de carácter temporal debe analizarse cuidadosamente en la fase de planificación del proyecto e incluir una evaluación científica detallada del lugar en que las especies protegidas podrían asentarse en las distintas fases del proyecto. La fase de planificación debe comprender una evaluación del método para preservar las especies colonizadoras de los hábitats temporales durante el proyecto y posteriormente, en la medida de lo posible, por ejemplo, aplicando medidas de mitigación adecuadas y propiciando la reubicación.

(3-94) No obstante, la decisión por la que se establece la excepción debe cumplir de todas formas todos los demás criterios establecidos en el artículo 16 (ausencia de otras soluciones y de perjuicio para el estado de conservación) y fijar de antemano criterios rigurosos de vigilancia y control¹⁶¹. Esto garantizará que el desarrollo del lugar temporal se ajuste a la aparición/presencia prevista de la especie protegida en el lugar. Este trabajo de control también proporcionaría las pruebas necesarias para solicitar una excepción adicional a fin de atender a nuevas presencias no previstas en un principio.

25. Ejemplo de buenas prácticas: proyecto LIFE in quarries en Bélgica. Gestión dinámica de la biodiversidad en el contexto de canteras activas

El objetivo del proyecto LIFE in quarries (LIFE14 NAT/BE/000364) es desarrollar métodos para optimizar el potencial de biodiversidad de la explotación de lugares de extracción de minerales. Como parte de los planes de gestión de la biodiversidad específicos de las canteras, el proyecto estudió enfoques científicos y jurídicos en apoyo de los hábitats temporales (p. ej., estanques temporales o protecciones de arena) generados por la actividad de explotación de canteras y dependientes de ella, que pueden albergar especies protegidas (p. ej., avión zapador, lagartos, lagartijas, sapos corredores o algas típicas de entornos deficientes). Esta gestión dinámica de la biodiversidad que potencia las especies existentes o nuevas en consonancia con la actividad de explotación de canteras (tanto actividades temporales existentes como adicionales) puede combinarse con las medidas anticipativas de restauración de los hábitats permanentes durante y después del período de extracción a fin de maximizar ecosistemas estables y ricos en biodiversidad tras la finalización del proyecto (carácter permanente adicional)¹⁶².

161 Véase, por ejemplo, el modelo neerlandés: Staatscourant (2015): BeleidslijnTijdelijkeNatuur (concept 11 juni 2015) - n.º 209016. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-29016.html>.

162 Para obtener información adicional, véase el sitio web del proyecto LIFE: <https://www.lifeinquarries.eu>.

3.4. Seguimiento y notificación de excepciones

Las autoridades nacionales competentes no solo deben garantizar el cumplimiento de todas las condiciones del régimen de excepciones antes de la concesión de una autorización (es decir, que supera las tres pruebas), sino que también deben realizar un seguimiento de las repercusiones de la excepción (y de la eficacia de las posibles medidas compensatorias) después de su aplicación. Los informes de las excepciones deben ser completos e incluir información que permita a la Comisión evaluar si se ha aplicado correctamente el régimen de excepciones en virtud del artículo 16.

3.4.1. Seguimiento de las repercusiones de las excepciones

(3-95) Las autoridades nacionales competentes no solo deben garantizar el cumplimiento de todas las condiciones del régimen de excepciones *antes* de la concesión de una autorización, sino que también deben realizar un seguimiento de las repercusiones de las excepciones (y de la eficacia de las posibles medidas compensatorias) después de su aplicación¹⁶³. Con arreglo al artículo 16, apartado 3, letra e), los informes de las excepciones de los Estados miembros deben especificar «las medidas de control aplicadas y los resultados obtenidos». Esto implica que deben controlar la aplicación de las excepciones concedidas y realizar un seguimiento de ella.

El control de las repercusiones de las excepciones también es necesario para verificar si las excepciones se han aplicado correctamente y si han logrado su objetivo, sobre la base de datos científicos, y, en su caso, para adoptar medidas correctoras. Con ello debería garantizarse la detección de cualquier riesgo o daño imprevisto para la especie como consecuencia de la aplicación de la excepción. Un uso apropiado del régimen de excepciones exige que las condiciones del marco sean las adecuadas para asegurarse de que el enfoque no conlleva efectos indeseados. El control es fundamental para ello.

(3-96) Tras la aplicación de las excepciones, las autoridades nacionales deben controlar asimismo el impacto acumulado de todas las excepciones concedidas en el territorio nacional para cada especie cubierta por las excepciones, con independencia del motivo de su concesión, y confirmar la evaluación inicial de que las excepciones no perjudican el mantenimiento de las poblaciones de la especie en un estado de conservación favorable. Obviamente, los resultados de este control deben tenerse en cuenta en las decisiones futuras de conceder excepciones.

(3-97) Asimismo, el mencionado control podría integrarse en la obligación general de vigilancia en virtud del artículo 11 de la Directiva. Sería razonable que dicha vigilancia fuese sensible a las repercusiones (incluidos los efectos acumulados y los efectos de las medidas compensatorias) de las excepciones aplicadas para las especies que son objeto de repetidas excepciones o que se encuentran en un estado de conservación desfavorable (y, con todo, son objeto de excepción en circunstancias excepcionales). Asimismo, sería razonable que dicha vigilancia incluyese el control de otros factores que puedan afectar negativamente al estado de conservación de la especie (como, por ejemplo, el sacrificio ilegal). Tales datos pueden utilizarse a la hora de evaluar el estado de conservación de la especie.

3.4.2. Obligaciones de presentación de informes con arreglo al artículo 16, apartados 2 y 3

¹⁶³ Véase asimismo la sentencia de 26 de enero de 2012, Comisión/Polonia, C-192/11, ECLI:EU:C:2012:44, apartados 65 y 67, sobre la disposición comparable del artículo 9, apartado 2, letra e), de la Directiva 2009/147/CE sobre las aves.

(3-98) Las excepciones deben cumplir también los criterios formales establecidos en el artículo 16, apartados 2 y 3. Según las palabras del Tribunal en el asunto C-118/94, referente a la Directiva sobre las aves, esos criterios formales «tienen como objeto limitar las excepciones a lo estrictamente necesario y permitir la vigilancia de la Comisión».

(3-99) Los Estados miembros no tienen que consultar a la Comisión antes de aplicar excepciones, pero sí la obligación de presentarle cada dos años un informe sobre la aplicación del artículo 16. El artículo 16, apartado 2, no especifica el contenido preciso de dicho informe. No obstante, queda claro que la información debe ser completa, objetiva y abarcar todos los datos fijados en el artículo 16, apartado 3. A partir de la información facilitada en los informes de las excepciones, la Comisión debe estar en posición de vigilar la aplicación del artículo 16 dentro de los Estados miembros y verificar su compatibilidad con la Directiva. Cuando la Comisión concluya que el uso de las excepciones es contrario a los requisitos de la Directiva, está facultada para incoar un procedimiento de infracción contra el Estado miembro de que se trate.

(3-100) El formato vigente para la presentación de los informes de las excepciones también engloba todas las obligaciones de notificación en virtud del artículo 9 del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (Convenio de Berna)¹⁶⁴ y aspira a mejorar la eficiencia y usabilidad de la presentación de informes a todos los niveles (regional, nacional y de la UE). Tanto la Comisión como los Estados miembros utilizan el nuevo formato de presentación de informes y una nueva herramienta informática para las excepciones en el marco de las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves, denominada Habitats and Birds Directives Derogation System+ (HaBiDeS+)¹⁶⁵.

(3-101) El nuevo formato incluye los criterios formales establecidos en el artículo 16, apartado 3, que deben cumplirse y especificarse en todas las excepciones concedidas, así como información adicional (p. ej., información útil para comprender en mayor profundidad el motivo, los medios y los métodos, pruebas de los requisitos específicos del artículo 16, apartado 1, letra e), referencias a las soluciones alternativas desestimadas, pruebas de que la excepción no supone perjudicar el estado de conservación de la población) que permite entender el razonamiento de las autoridades competentes a la hora de aplicar el sistema de excepciones en virtud del artículo 16.

164 En virtud del acuerdo vigente entre la Comisión Europea y la Secretaría del Convenio de Berna, la Unión Europea recopila todas las excepciones notificadas por los Estados miembros durante un período de referencia dado y las transmite a la Secretaría del Convenio de Berna.

165 Es posible acceder en línea a la herramienta HaBiDeS+ en la siguiente dirección: <https://webforms.eionet.europa.eu/>.

Anexos:

Anexo I:	Asuntos judiciales citados
Anexo II:	Lista de especies comprendidas en los anexos II, IV y V
Anexo III:	Aplicación del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats. El ejemplo del lobo

ANEXO I

Asuntos judiciales citados Disposiciones relativas a la protección de las especies de la Directiva sobre los hábitats

- 12 de noviembre de 1969, Stauder/Stadt Ulm, C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57.
- 27 de octubre de 1977, Regina/Bouchereau, C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172.
- 12 de julio de 1979, Koschniske/Raad van Arbeid, C-9/79, ECLI:EU:C:1979:201.
- 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, C-29/84, ECLI:EU:C:1985:229.
- 9 de abril de 1987, Comisión/Italia, C-363/85, ECLI:EU:C:1987:196.
- 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica, C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339.
- 8 de julio de 1987, Comisión/Italia, C-262/85, ECLI:EU:C:1987:340.
- 23 de febrero de 1988, Comisión/Italia, C-429/85, ECLI:EU:C:1988:83.
- 27 de abril de 1988, Comisión/Francia, C-252/85, ECLI:EU:C:1988:202.
- 7 de julio de 1988, Moksel/BALM, C-55/87, ECLI:EU:C:1988:377.
- 15 de marzo de 1990, Comisión/Países Bajos, C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119.
- 28 de marzo de 1990, procesos penales contra G. Vessoso y G. Zanetti, C-206/88 y C-207/88, ECLI:EU:C:1990:145.
- 17 de enero de 1991, Comisión/Italia, C-157/89, ECLI:EU:C:1991:22.
- 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89.
- 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-131/88, ECLI:EU:C:1991:87.
- 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C-59/89, ECLI:EU:C:1991:225.
- 2 de agosto de 1993, Comisión/España, C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331.
- 7 de marzo de 1996, WWF Italy/Regione Veneto, C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86.
- 19 de septiembre de 1996, Comisión/Grecia, C-236/95, ECLI:EU:C:1996:341.
- 12 de diciembre de 1996, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux y Société d'études ornithologiques/Région Wallonne, C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504.
- 19 de mayo de 1999, Comisión/Francia, C-225/97, ECLI:EU:C:1999:252.
- 11 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, C-315/98, ECLI:EU:C:1999:551.
- 7 de noviembre de 2000, First Cooperate Shipping, C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600.

10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-144/99, ECLI:EU:C:2001:257.

17 de mayo de 2001, Comisión/Italia, C-159/99, ECLI:EU:C:2001:278.

30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60.

13 de febrero de 2003, Comisión/Luxemburgo, C-75/01, ECLI:EU:C:2003:95.

16 de octubre de 2003, Ligue pour la protection des oiseaux y otros contra Premier ministre y Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, C-182/02, Rec. p. 12105.

6 de noviembre de 2003, Comisión/Reino Unido, C-434/01, ECLI:EU:C:2003:601.

20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626.

15 de diciembre de 2005, Comisión/Finlandia, C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770.

10 de enero de 2006, Comisión/Alemania, C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3.

16 de marzo de 2006, Comisión/Grecia, C-518/04, ECLI:EU:C:2006:183.

18 de mayo de 2006, Comisión/España, C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329.

8 de junio de 2006, Comisión/Italia, C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378.

19 de diciembre de 2006, Comisión/Italia, C-503/06, ECLI:EU:C:2008:279.

11 de enero de 2007, Comisión/Irlanda, C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14.

10 de mayo de 2007, Comisión/Austria, C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274.

14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341.

20 de mayo de 2010, Comisión/España, C-308/08, ECLI:EU:C:2010:281.

9 de junio de 2011, Comisión/Francia, C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

26 de enero de 2012, Comisión/Polonia, C-192/11, ECLI:EU:C:2012:44.

15 de marzo de 2012, Comisión/Chipre, C-340/10, ECLI:EU:C:2012:143.

15 de marzo de 2012, Comisión/Polonia, C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146.

10 de noviembre de 2016, Comisión/Grecia, C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847.

17 de abril de 2018, Comisión/Polonia, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

10 de octubre de 2019, decisión prejudicial en el asunto C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851.

11 de junio de 2020, decisión prejudicial en el asunto C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458.

4 de marzo de 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 y C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166.

Asunto pendiente C-477/19, Magistrat Stadt Wien.

ANEXO II

Lista de especies animales comprendidas en los anexos II, IV y V de la Directiva 92/43/CEE sobre los hábitats

Exención de responsabilidad: La tabla que figura a continuación es una tabla consolidada elaborada por la DG Medio Ambiente. Su finalidad es la de ofrecer meramente un resumen, por lo que se declina toda responsabilidad por su contenido. Las versiones jurídicamente vinculantes de los anexos son las publicadas oficialmente en los correspondientes actos jurídicos. La versión más reciente de los anexos en que se basa la tabla es la publicada en la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia¹⁶⁶.

Las especies que figuran en el presente anexo están indicadas:

- por el nombre de la especie o subespecie (en negrita y cursiva), o
- por el conjunto de las especies pertenecientes a un taxón superior o a una parte designada de dicho taxón. La abreviatura «spp.» a continuación del nombre de una familia o de un género sirve para designar todas las especies pertenecientes a dicha familia o género.

Se antepone un asterisco (*) al nombre de una especie para indicar que se trata de una prioritaria del anexo II (los anexos VI y V no distinguen entre especies prioritarias y no prioritarias).

Los anexos consolidados en la presente tabla son:

ANEXO II: ESPECIES DE INTERÉS COMUNITARIO PARA CUYA CONSERVACIÓN ES NECESARIO DESIGNAR ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN

ANEXO IV: ESPECIES DE INTERÉS COMUNITARIO QUE REQUIEREN UNA PROTECCIÓN ESTRICTA

ANEXO V: ESPECIES DE INTERÉS COMUNITARIO CUYA RECOGIDA EN LA NATURALEZA Y CUYA EXPLOTACIÓN PUEDEN SER OBJETO DE MEDIDAS DE GESTIÓN

166 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:01992L0043-20130701>.

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
ANIMALES				
VERTEBRADOS				
MAMÍFEROS				
INSECTIVORA				
Erinaceidae				
<i>Erinaceus algirus</i>		X		
Soricidae				
<i>Crocidura canariensis</i>		X		
<i>Crocidura sicula</i>		X		
Talpidae				
<i>Galemys pyrenaicus</i>	X	X		
CHIROPTERA				
<i>MICROCHIROPTERA</i>				
Rhinolophidae				
<i>Rhinolophus blasii</i>	X	X		
<i>Rhinolophus euryale</i>	X	X		
<i>Rhinolophus ferrumequinum</i>	X	X		
<i>Rhinolophus hipposideros</i>	X	X		
<i>Rhinolophus mehelyi</i>	X	X		
Vespertilionidae				
<i>Barbastella barbastellus</i>	X	X		
<i>Miniopterus schreibersi</i>	X	X		
<i>Myotis bechsteini</i>	X	X		
<i>Myotis blythii</i>	X	X		
<i>Myotis capaccinii</i>	X	X		
<i>Myotis dasycneme</i>	X	X		
<i>Myotis emarginatus</i>	X	X		
<i>Myotis myotis</i>	X	X		
Resto de Microchiroptera		X		
<i>MEGACHIROPTERA</i>				
Pteropodidae				
<i>Rousettus aegyptiacus</i>	X	X		
RODENTIA				
Gliridae				
Todas las especies excepto <i>Glis glis</i> y <i>Eliomys quercinus</i>		X		
<i>Myomimus roachi</i>	X	X		
Sciuridae				
* <i>Marmota latirostris</i>	X	X		
* <i>Pteromys volans (Sciuropterus ruscicus)</i>	X	X		
<i>Spermophilus citellus (Citellus citellus)</i>	X	X		
* <i>Spermophilus suslicus (Citellus suslicus)</i>	X	X		
<i>Sciurus anomalus</i>		X		
Castoridae				
<i>Castor fiber</i>	X	X	X	Anexo II: excepto las poblaciones estonias, letonas, lituanas, finlandesas y suecas Anexo IV: excepto las poblaciones estonias, letonas, lituanas, polacas, finlandesas y suecas Anexo V: poblaciones finlandesas, suecas, letonas, lituanas, estonias y polacas

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
Cricetidae				
<i>Cricetus cricetus</i>		X	X	Anexo IV: excepto las poblaciones húngaras Anexo V: poblaciones húngaras
<i>Mesocricetus newtoni</i>	X	X		
Microtidae				
<i>Dinaromys bogdanovi</i>	X	X		
<i>Microtus cabreræ</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus arenicola</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus mehelyi</i>	X	X		
<i>Microtus tatricus</i>	X	X		
Zapodidae				
<i>Sicista betulina</i>		X		
<i>Sicista subtilis</i>	X	X		
Hystricidae				
<i>Hystrix cristata</i>		X		
CARNIVORA				
Canidae				
* <i>Alopex lagopus</i>	X	X		
<i>Canis aureus</i>			X	
* <i>Canis lupus</i>	X	X	X	Anexo II: excepto la población estonia; poblaciones griegas: solamente las del sur del paralelo 39; poblaciones españolas: solamente las del sur del Duero; poblaciones letonas, lituanas y finlandesas Anexo IV: excepto las poblaciones griegas al norte del paralelo 39; las poblaciones estonias, las poblaciones españolas al norte del Duero; las poblaciones búlgaras, letonas, lituanas, polacas y eslovacas y las poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa n.º 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre a la gestión del reno Anexo V: poblaciones españolas al norte del Duero, poblaciones griegas al norte del paralelo 39, poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa n.º 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre la gestión del reno; poblaciones búlgaras, letonas, lituanas, estonias, polacas y eslovacas

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
Ursidae				
* <i>Ursus arctos</i>	X	X		Anexo II: excepto las poblaciones estonias, finlandesas y suecas
Mustelidae				
* <i>Gulo gulo</i>	X			
<i>Lutra lutra</i>	X	X		
<i>Martes martes</i>			X	
<i>Mustela eversmanii</i>	X	X		
<i>Mustela putorius</i>			X	
* <i>Mustela lutreola</i>	X	X		
<i>Vormela peregusna</i>	X	X		
Felidae				
<i>Felis silvestris</i>		X		
<i>Lynx lynx</i>	X	X	X	Anexo II: excepto las poblaciones estonias, letonas y finlandesas Anexo IV: excepto la población estonia Anexo V: población estonia
* <i>Lynx pardinus</i>	X	X		
Phocidae				
<i>Halichoerus grypus</i>	X		X	
* <i>Monachus monachus</i>	X	X		
<i>Phoca hispida bottnica</i>	X		X	
* <i>Phoca hispida saimensis</i>	X	X		
<i>Phoca vitulina</i>	X		X	
Resto de Phocidae			X	
Viverridae				
<i>Genetta genetta</i>			X	
<i>Herpestes ichneumon</i>			X	
DUPLICIDENTATA				
Leporidae				
<i>Lepus timidus</i>			X	
ARTIODACTYLA				
Cervidae				
* <i>Cervus elaphus corsicanus</i>	X	X		
<i>Rangifer tarandus fennicus</i>	X			
Bovidae				
* <i>Bison bonasus</i>	X	X		
<i>Capra aegagrus</i> (poblaciones naturales)	X	X		
<i>Capra ibex</i>			X	
<i>Capra pyrenaica</i> (excepto <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>)			X	
* <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>	X	X		
<i>Ovis gmelini musimon</i> (<i>Ovis ammon musimon</i>) (poblaciones naturales – Córcega y Cerdeña)	X	X		
<i>Ovis orientalis ophion</i> (<i>Ovis gmelini ophion</i>)	X	X		
* <i>Rupicapra pyrenaica ornata</i> (<i>Rupicapra rupicapra ornata</i>)	X	X		
<i>Rupicapra rupicapra</i> (excepto <i>Rupicapra rupicapra balcanica</i> , <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> y <i>Rupicapra rupicapra tatraica</i>)			X	
<i>Rupicapra rupicapra balcanica</i>	X	X		
* <i>Rupicapra rupicapra tatraica</i>	X	X		
CETACEA				
<i>Phocoena phocoena</i>	X	X		

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
<i>Tursiops truncatus</i>	X	X		
Resto de Cetacea		X		
REPTILES				
CHELONIA (TESTUDINES)				
Testudinidae				
<i>Testudo graeca</i>	X	X		
<i>Testudo hermanni</i>	X	X		
<i>Testudo marginata</i>	X	X		
Cheloniidae				
* <i>Caretta caretta</i>	X	X		
* <i>Chelonia mydas</i>	X	X		
<i>Lepidochelys kempii</i>		X		
<i>Eretmochelys imbricata</i>		X		
Dermochelyidae				
<i>Dermochelys coriacea</i>		X		
Emydidae				
<i>Emys orbicularis</i>	X	X		
<i>Mauremys caspica</i>	X	X		
<i>Mauremys leprosa</i>	X	X		
SAURIA				
Lacertidae				
<i>Algyroides fitzingeri</i>		X		
<i>Algyroides marchi</i>		X		
<i>Algyroides moreoticus</i>		X		
<i>Algyroides nigropunctatus</i>		X		
<i>Dalmatolacerta oxycephala</i>		X		
<i>Dinarolacerta mosorensis</i>	X	X		
<i>Gallotia atlantica</i>		X		
<i>Gallotia galloti</i>		X		
<i>Gallotia galloti insulanagae</i>	X	X		
* <i>Gallotia simonyi</i>	X	X		
<i>Gallotia stehlini</i>		X		
<i>Lacerta agilis</i>		X		
<i>Lacerta bedriagae</i>		X		
<i>Lacerta bonnali (Lacerta monticola)</i>	X	X		
<i>Lacerta monticola</i>	X	X		
<i>Lacerta danfordi</i>		X		
<i>Lacerta dugesi</i>		X		
<i>Lacerta graeca</i>		X		
<i>Lacerta horvathi</i>		X		
<i>Lacerta schreiberi</i>	X	X		
<i>Lacerta trilineata</i>		X		
<i>Lacerta viridis</i>		X		
<i>Lacerta vivipara pannonica</i>		X		
<i>Ophisops elegans</i>		X		
<i>Podarcis erhardii</i>		X		
<i>Podarcis fifolensis</i>		X		
<i>Podarcis hispanica atrata</i>		X		
<i>Podarcis lilfordi</i>	X	X		
<i>Podarcis melisellensis</i>		X		
<i>Podarcis milensis</i>		X		
<i>Podarcis muralis</i>		X		
<i>Podarcis peloponnesiaca</i>		X		
<i>Podarcis pityusensis</i>	X	X		
<i>Podarcis sicula</i>		X		
<i>Podarcis taurica</i>		X		
<i>Podarcis tiliguerta</i>		X		

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
<i>Podarcis wagleriana</i>		X		
Scincidae				
<i>Ablepharus kitaibelli</i>		X		
<i>Chalcides bedriagai</i>		X		
<i>Chalcides ocellatus</i>		X		
<i>Chalcides sexlineatus</i>		X		
<i>Chalcides simonyi</i> (<i>Chalcides occidentalis</i>)	X	X		
<i>Chalcides viridianus</i>		X		
<i>Ophiomorus punctatissimus</i>		X		
Gekkonidae				
<i>Cyrtopodion kotschy</i>		X		
<i>Phyllodactylus europaeus</i>	X	X		
<i>Tarentola angustimentalis</i>		X		
<i>Tarentola boettgeri</i>		X		
<i>Tarentola delalandii</i>		X		
<i>Tarentola gomerensis</i>		X		
Agamidae				
<i>Stellio stellio</i>		X		
Chamaeleontidae				
<i>Chamaeleo chamaeleon</i>		X		
Anguidae				
<i>Ophisaurus apodus</i>		X		
OPHIDIA (SERPENTES)				
Colubridae				
<i>Coluber caspius</i>		X		
* <i>Coluber cypriensis</i>	X	X		
<i>Coluber hippocrepis</i>		X		
<i>Coluber jugularis</i>		X		
<i>Coluber laurenti</i>		X		
<i>Coluber najadum</i>		X		
<i>Coluber nummifer</i>		X		
<i>Coluber viridiflavus</i>		X		
<i>Coronella austriaca</i>		X		
<i>Eirenis modesta</i>		X		
<i>Elaphe longissima</i>		X		
<i>Elaphe quatuorlineata</i>	X	X		
<i>Elaphe situla</i>	X	X		
<i>Natrix natrix cetti</i>		X		
<i>Natrix natrix corsa</i>		X		
* <i>Natrix natrix cypriaca</i>	X	X		
<i>Natrix tessellata</i>		X		
<i>Telescopus falax</i>		X		
Viperidae				
<i>Vipera ammodytes</i>		X		
* <i>Macrovipera schweizeri</i> (<i>Vipera lebetina schweizeri</i>)	X	X		
<i>Vipera seoanni</i>		X		Anexo IV: excepto poblaciones españolas
<i>Vipera ursinii</i> (excepto <i>Vipera ursinii rakosiensis</i> y <i>Vipera ursinii macrops</i>)	X	X		
* <i>Vipera ursinii macrops</i>	X	X		
* <i>Vipera ursinii rakosiensis</i>	X	X		
<i>Vipera xanthina</i>		X		
Boidae				
<i>Eryx jaculus</i>		X		
ANFIBIOS				
CAUDATA				

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
Salamandridae				
<i>Chioglossa lusitanica</i>	X	X		
<i>Euproctus asper</i>		X		
<i>Euproctus montanus</i>		X		
<i>Euproctus platycephalus</i>		X		
<i>Mertensiella luschani</i> (<i>Salamandra luschani</i>)	X	X		
<i>Salamandra atra</i>		X		
* <i>Salamandra aurorae</i> (<i>Salamandra atra aurorae</i>)	X	X		
<i>Salamandra lanzai</i>		X		
<i>Salamandrina terdigitata</i>	X	X		
<i>Triturus carnifex</i> (<i>Triturus cristatus carnifex</i>)	X	X		
<i>Triturus cristatus</i> (<i>Triturus cristatus cristatus</i>)	X	X		
<i>Triturus dobrogicus</i> (<i>Triturus cristatus dobrogicus</i>)	X			
<i>Triturus italicus</i>		X		
<i>Triturus karelinii</i> (<i>Triturus cristatus karelinii</i>)	X	X		
<i>Triturus marmoratus</i>		X		
<i>Triturus montandoni</i>	X	X		
<i>Triturus vulgaris ampelensis</i>	X	X		
Proteidae				
* <i>Proteus anguinus</i>	X	X		
Plethodontidae				
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>ambrosii</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>flavus</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>genei</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>imperialis</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>strinatii</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>supramontis</i>	X	X		
ANURA				
Discoglossidae				
<i>Alytes cisternasii</i>		X		
* <i>Alytes muletensis</i>	X	X		
<i>Alytes obstetricans</i>		X		
<i>Bombina bombina</i>	X	X		
<i>Bombina variegata</i>	X	X		
<i>Discoglossus galganoi</i> (<i>Discoglossus</i> « <i>jeanneae</i> » inclusive)	X	X		
<i>Discoglossus montalentii</i>	X	X		
<i>Discoglossus pictus</i>		X		
<i>Discoglossus sardus</i>	X	X		
Ranidae				
<i>Rana arvalis</i>		X		
<i>Rana dalmatina</i>		X		
<i>Rana esculenta</i>			X	
<i>Rana graeca</i>		X		
<i>Rana iberica</i>		X		
<i>Rana italica</i>		X		
<i>Rana latastei</i>	X	X		
<i>Rana lessonae</i>		X		
<i>Rana perezi</i>			X	
<i>Rana ridibunda</i>			X	
<i>Rana temporaria</i>			X	
Pelobatidae				
<i>Pelobates cultripes</i>		X		
<i>Pelobates fuscus</i>		X		
* <i>Pelobates fuscus insubricus</i>	X	X		
<i>Pelobates syriacus</i>		X		
Bufo				
<i>Bufo calamita</i>		X		
<i>Bufo viridis</i>		X		

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
Hylidae				
<i>Hyla arborea</i>		X		
<i>Hyla meridionalis</i>		X		
<i>Hyla sarda</i>		X		
PECES				
PETROMYZONIFORMES				
Petromyzonidae				
<i>Eudontomyzon spp.</i>	X			
<i>Lampetra fluviatilis</i>	X		X	Anexo II: excepto las poblaciones finlandesas y suecas
<i>Lampetra planeri</i>	X			Anexo II: excepto las poblaciones estonias, finlandesas y suecas
<i>Lethenteron zanandreaei</i>	X		X	
<i>Petromyzon marinus</i>	X			Anexo II: excepto las poblaciones suecas
ACIPENSERIFORMES				
Acipenseridae				
* <i>Acipenser naccarii</i>	X	X		
* <i>Acipenser sturio</i>	X	X		
Resto de especies Acipenseridae			X	
CLUPEIFORMES				
Clupeidae				
<i>Alosa spp.</i>	X		X	
SALMONIFORMES				
Salmonidae / Coregonidae				
<i>Coregonus spp.</i> (excepto <i>Coregonus oxyrhynchus</i> - poblaciones anadromas de algunos sectores del mar del Norte)			X	
* <i>Coregonus oxyrhynchus</i> (poblaciones anadromas de algunos sectores del mar del Norte)	X	X		
<i>Hucho hucho</i> (natural populations)	X		X	
<i>Salmo macrostigma</i>	X			
<i>Salmo marmoratus</i>	X			
<i>Salmo salar</i> (únicamente en agua dulce)	X		X	Anexo II: excepto las poblaciones finlandesas
<i>Salmothymus obtusirostris</i>	X			
<i>Thymallus thymallus</i>			X	
Umbridae				
<i>Umbra krameri</i>	X			
CYPRINIFORMES				
Cyprinidae				
<i>Alburnus albidus</i> (<i>Alburnus vulturius</i>)	X			
<i>Anaocypris hispanica</i>	X	X		
<i>Aspius aspius</i>	X		X	Anexo II: excepto las poblaciones finlandesas
<i>Aulopyge huegelii</i>	X			
<i>Barbus spp.</i>			X	
<i>Barbus comiza</i>	X		X	
<i>Barbus meridionalis</i>	X		X	
<i>Barbus plebejus</i>	X		X	
<i>Chalcalburnus chalcoides</i>	X			
<i>Chondrostoma genei</i>	X			
<i>Chondrostoma knerii</i>	X			

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
<i>Chondrostoma lusitanicum</i>	X			
<i>Chondrostoma phoxinus</i>	X			
<i>Chondrostoma polylepis</i> (C. willkommi inclusive)	X			
<i>Chondrostoma soetta</i>	X			
<i>Chondrostoma toxostoma</i>	X			
<i>Gobio albipinnatus</i>	X			
<i>Gobio kessleri</i>	X			
<i>Gobio uranoscopus</i>	X			
<i>Iberocypris palaciosi</i>	X			
* <i>Ladigesocypris ghigii</i>	X			
<i>Leuciscus lucumonis</i>	X			
<i>Leuciscus souffia</i>	X			
<i>Pelecus cultratus</i>	X		X	
<i>Phoxinellus</i> spp.	X			
* <i>Phoxinus phoxinus</i>	X	X		
<i>Rhodeus sericeus amarus</i>	X			
<i>Rutilus alburnoides</i>	X			
<i>Rutilus arcasii</i>	X			
<i>Rutilus frisii meidingeri</i>	X		X	
<i>Rutilus lemmingii</i>	X			
<i>Rutilus pigus</i>	X		X	
<i>Rutilus rubilio</i>	X			
<i>Rutilus macrolepidotus</i>	X			
<i>Scardinius graecus</i>	X			
<i>Squalius microlepis</i>	X			
<i>Squalius svallize</i>	X			
Cobitidae				
<i>Cobitis elongata</i>	X			
<i>Cobitis taenia</i>	X			Anexo II: excepto las poblaciones finlandesas
<i>Cobitis trichonica</i>	X			
<i>Misgurnus fossilis</i>	X			
<i>Sabanejewia aurata</i>	X			
<i>Sabanejewia larvata</i> (<i>Cobitis larvata</i> y <i>Cobitis conspersa</i>)	X			
SILURIFORMES				
Siluridae				
<i>Silurus aristotelis</i>	X		X	
ATHERINIFORMES				
Cyprinodontidae				
<i>Aphanius iberus</i>	X			
<i>Aphanius fasciatus</i>	X			
* <i>Valencia hispanica</i>	X	X		
* <i>Valencia letourneuxi</i> (<i>Valencia hispanica</i>)	X			
PERCIFORMES				
Percidae				
<i>Gymnocephalus baloni</i>	X	X		
<i>Gymnocephalus schraetzer</i>	X		X	
* <i>Romanichthys valsanicola</i>	X	X		
<i>Zingel</i> spp. (excepto <i>Zingel asper</i> y <i>Zingel zingel</i>)	X			
<i>Zingel asper</i>	X	X		
<i>Zingel zingel</i>	X		X	
Gobiidae				
<i>Knipowitschia croatica</i>	X			
<i>Knipowitschia</i> (<i>Padogobius</i>) <i>panizzae</i>	X			
<i>Padogobius nigricans</i>	X			
<i>Pomatoschistus canestrini</i>	X			

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
SCORPAENIFORMES				
Cottidae				
<i>Cottus gobio</i>	X			Anexo II: excepto las poblaciones finlandesas
<i>Cottus petiti</i>	X			
INVERTEBRADOS				
ANNELIDA				
HIRUDINOIDEA – ARHYNCHOBDELLAE				
Hirudinidae				
<i>Hirudo medicinalis</i>				X
ARTRÓPODOS				
CRUSTACEA				
Decapoda				
<i>Astacus astacus</i>				X
<i>Austropotamobius pallipes</i>		X		X
* <i>Austropotamobius torrentium</i>		X		X
<i>Scyllarides latus</i>				X
Isopoda				
* <i>Armadillidium ghardalamensis</i>		X	X	
INSECTA				
Coleoptera				
<i>Agathidium pulchellum</i>		X		
<i>Bolbelasmus unicornis</i>		X	X	
<i>Boros schneideri</i>		X		
<i>Buprestis splendens</i>		X	X	
<i>Carabus hampei</i>		X	X	
<i>Carabus hungaricus</i>		X	X	
* <i>Carabus menetriesi pacholei</i>		X		
* <i>Carabus olympiae</i>		X	X	
<i>Carabus variolosus</i>		X	X	
<i>Carabus zawadzskii</i>		X	X	
<i>Cerambyx cerdo</i>		X	X	
<i>Corticaria planula</i>		X		
<i>Cucujus cinnaberinus</i>		X	X	
<i>Dorcadion fulvum cervae</i>		X	X	
<i>Duvalius gebhardti</i>		X	X	
<i>Duvalius hungaricus</i>		X	X	
<i>Dytiscus latissimus</i>		X	X	
<i>Graphoderus bilineatus</i>		X	X	
<i>Leptodirus hochenwarti</i>		X	X	
<i>Limoniscus violaceus</i>		X		
<i>Lucanus cervus</i>		X		
<i>Macroplea pubipennis</i>		X		
<i>Mesosa myops</i>		X		
<i>Morimus funereus</i>		X		
* <i>Osmoderma eremita</i>		X	X	
<i>Oxyporus mannerheimii</i>		X		
<i>Pilemia tigrina</i>		X	X	
* <i>Phryganophilus ruficollis</i>		X	X	
<i>Probaticus subrugosus</i>		X	X	
<i>Propomacrus cypriacus</i>		X	X	
* <i>Pseudogaurotina excellens</i>		X	X	
<i>Pseudoseriscius cameroni</i>		X	X	
<i>Pytho kolwensis</i>		X	X	
<i>Rhysodes sulcatus</i>		X		

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas		
	II	IV	V			
* <i>Rosalia alpina</i>				X	X	
<i>Stephanopachys linearis</i>				X		
<i>Stephanopachys substriatus</i>				X		
<i>Xyletinus tremulicola</i>				X		
Hemiptera						
<i>Aradus angularis</i>				X		
Lepidoptera						
<i>Agriades glandon aquilo</i>				X		
<i>Apatura metis</i>					X	
<i>Arytrura musculus</i>				X	X	
* <i>Callimorpha (Euplagia, Panaxia) quadripunctaria</i>				X		
<i>Catopta thrips</i>				X	X	
<i>Chondrosoma fiduciarium</i>				X	X	
<i>Clossiana improba</i>				X		
<i>Coenonympha hero</i>					X	
<i>Coenonympha oedippus</i>				X	X	
<i>Colias myrmidone</i>				X	X	
<i>Cucullia mixta</i>				X	X	
<i>Dioszeghyana schmidtii</i>				X	X	
<i>Erannis ankeraria</i>				X	X	
<i>Erebia calcaria</i>				X	X	
<i>Erebia christi</i>				X	X	
<i>Erebia medusa polaris</i>				X		
<i>Erebia sudetica</i>					X	
<i>Eriogaster catax</i>				X	X	
<i>Euphydryas (Eurodryas, Hypodryas) aurinia</i>				X		
<i>Fabriciana elisa</i>					X	
<i>Glyphipterix loricatella</i>				X	X	
<i>Gortyna borelii lunata</i>				X	X	
<i>Graellsia isabellae</i>				X		X
<i>Hesperia comma catena</i>				X		
<i>Hypodryas maturna</i>				X	X	
<i>Hyles hippophaes</i>					X	
<i>Leptidea morsei</i>				X	X	
<i>Lignyopectera fumidaria</i>				X	X	
<i>Lopinga achine</i>					X	
<i>Lycaena dispar</i>				X	X	
<i>Lycaena helle</i>				X	X	
<i>Maculinea arion</i>					X	
<i>Maculinea nausithous</i>				X	X	
<i>Maculinea teleius</i>				X	X	
<i>Melanargia arge</i>				X	X	
* <i>Nymphalis vaualbum</i>				X	X	
<i>Papilio alexanor</i>					X	
<i>Papilio hospiton</i>				X	X	
<i>Parnassius apollo</i>					X	
<i>Parnassius mnemosyne</i>					X	
<i>Phyllometra culminaria</i>				X	X	
<i>Plebicula golgus</i>				X	X	
<i>Polymixis rufocincta isolata</i>				X	X	
<i>Polyommatus eroides</i>				X	X	
<i>Proterebia afra dalmata</i>				X	X	
<i>Proserpinus proserpina</i>					X	
<i>Pseudophilotes bavius</i>				X	X	
<i>Xestia borealis</i>				X		
<i>Xestia brunneopicta</i>				X		
* <i>Xylomoia strix</i>				X	X	
<i>Zerynthia polyxena</i>					X	
Mantodea						
<i>Apteromantis aptera</i>				X	X	

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
Odonata				
<i>Aeshna viridis</i>				X
<i>Coenagrion hylas</i>	X			
<i>Coenagrion mercuriale</i>	X			
<i>Coenagrion ornatum</i>	X			
<i>Cordulegaster heros</i>	X	X		
<i>Cordulegaster trinacriae</i>	X	X		
<i>Gomphus graslinii</i>	X	X		
<i>Leucorrhina albifrons</i>				X
<i>Leucorrhina caudalis</i>				X
<i>Leucorrhinia pectoralis</i>	X	X		
<i>Lindenia tetraphylla</i>	X	X		
<i>Macromia splendens</i>	X	X		
<i>Ophiogomphus cecilia</i>	X	X		
<i>Oxygastra curtisii</i>	X	X		
<i>Stylurus flavipes</i>				X
<i>Sympecma braueri</i>				X
Orthoptera				
<i>Baetica ustulata</i>	X	X		
<i>Brachytrupes megacephalus</i>	X	X		
<i>Isophya costata</i>	X	X		
<i>Isophya harzi</i>	X	X		
<i>Isophya stysi</i>	X	X		
<i>Myrmecophilus baronii</i>	X	X		
<i>Odontopodisma rubripes</i>	X	X		
<i>Paracaloptenus caloptenoides</i>	X	X		
<i>Pholidoptera transsylvanica</i>	X	X		
<i>Saga pedo</i>				X
<i>Stenobothrus (Stenobothrodes) eurasius</i>	X	X		
ARACHNIDA				
Araneae				
<i>Macrothele calpeiana</i>				X
Pseudoscorpiones				
<i>Anthrenochernes stellae</i>	X			
COELENTERATA				
Cnidaria				
<i>Corallium rubrum</i>				X
MOLUSCOS				
GASTROPODA				
<i>Anisus vorticulus</i>	X	X		
<i>Caseolus calculus</i>	X	X		
<i>Caseolus commixta</i>	X	X		
<i>Caseolus sphaerula</i>	X	X		
<i>Chilostoma banaticum</i>	X	X		
<i>Discula leacockiana</i>	X	X		
<i>Discula tabellata</i>	X	X		
<i>Discula testudinalis</i>				X
<i>Discula turricula</i>				X
<i>Discus defloratus</i>				X
<i>Discus guerinianus</i>	X	X		
<i>Elona quimperiana</i>	X	X		
<i>Geomalacus maculosus</i>	X	X		
<i>Geomitra moniziana</i>	X	X		
<i>Gibbula nivosa</i>	X	X		
* <i>Helicopsis striata austriaca</i>	X			

Nombre de la especie	Anexo			Restricciones geográficas
	II	IV	V	
<i>Helix pomatia</i>				X
<i>Hygromia kovacsi</i>	X	X		
<i>Idiomela (Helix) subplicata</i>	X	X		
<i>Lampedusa imitatrix</i>	X	X		
* <i>Lampedusa melitensis</i>	X	X		
<i>Leiostyla abbreviata</i>	X	X		
<i>Leiostyla cassida</i>	X	X		
<i>Leiostyla corneocostata</i>	X	X		
<i>Leiostyla gibba</i>	X	X		
<i>Leiostyla lamellosa</i>	X	X		
* <i>Paladilhia hungarica</i>	X	X		
<i>Patella feruginea</i>		X		
<i>Sadleriana pannonica</i>	X	X		
<i>Theodoxus prevostianus</i>		X		
<i>Theodoxus transversalis</i>	X	X		
<i>Vertigo angustior</i>	X			
<i>Vertigo genesii</i>	X			
<i>Vertigo geyeri</i>	X			
<i>Vertigo moulinsiana</i>	X			
BIVALVIA				
<i>Anisomyaria</i>				
<i>Lithophaga lithophaga</i>		X		
<i>Pinna nobilis</i>		X		
Unionoidea				
<i>Margaritifera auricularia</i>		X		
<i>Margaritifera durrovensis (Margaritifera margaritifera)</i>	X			X
<i>Margaritifera margaritifera</i>	X			X
<i>Microcondylaea compressa</i>				X
<i>Unio crassus</i>	X	X		
<i>Unio elongatulus</i>				X
Dreissenidae				
<i>Congeria kusceri</i>	X	X		
ECHINODERMATA				
Echinoidea				
<i>Centrostephanus longispinus</i>		X		

ANEXO III

Aplicación del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats. El ejemplo del lobo

1. Antecedentes. Introducción

El lobo pertenece a la fauna autóctona europea y forma parte integral de nuestra biodiversidad y patrimonio natural. Como uno de los principales depredadores, desempeña un importante papel ecológico, contribuyendo a la salud y el funcionamiento de los ecosistemas. Concretamente, ayuda a regular la densidad de las especies de que se alimenta¹⁶⁷ (habitualmente ungulados silvestres como el corzo, el venado y el jabalí, pero también sarríos y alces, en función de la zona) y a mejorar su salud a través de la depredación selectiva. Solía haber presencia de lobos en toda Europa continental, pero fueron exterminados de la mayoría de las regiones y países durante la primera mitad del siglo XX.

El informe sobre el estado de la naturaleza de 2020¹⁶⁸, basado en los datos notificados por los Estados miembros, confirma que, en general, las poblaciones de lobos se están recuperando (se mantienen estables o aumentan) en la UE y están recolonizando partes de su área de distribución histórica, aunque solo han alcanzado un estado de conservación favorable en algunos Estados miembros¹⁶⁹. El regreso del lobo supone un importante éxito en términos de conservación¹⁷⁰ que ha sido posible gracias a la protección legal, actitudes públicas más favorables, así como a la recuperación de sus especies presa (p. ej., cérvidos y jabalíes) y de la cubierta forestal (tras el abandono del suelo rural).

Al mismo tiempo, la vuelta del lobo a regiones en las que su presencia era inexistente desde hacía décadas supone un reto significativo para los Estados miembros, ya que esta especie suele asociarse a conflictos de distinto tipo y puede provocar fuertes protestas y reacciones sociales entre las comunidades rurales afectadas.

Al igual que otros grandes carnívoros, los lobos requieren enormes extensiones de superficie, ya que los individuos y las manadas utilizan cientos de miles de km² para sus territorios. En consecuencia, su presencia registra densidades muy bajas y sus poblaciones tienden a repartirse por áreas muy extensas, atravesando normalmente numerosas fronteras administrativas, dentro de los países y entre ellos. Desde un punto de vista biológico, se recomienda, por tanto, que las medidas de conservación y gestión sean tan coordinadas y coherentes como sea posible. Esto pone de relieve la necesidad de cooperar a escala transfronteriza, por ejemplo, aplicando enfoques coherentes y coordinados a nivel de población de lobos. Existe orientación adicional en el documento *Guidelines for population-level management plans of large carnivores in Europe*, elaborado para la Comisión Europea (Linnell et al., 2008)¹⁷¹.

167 <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>.

168 <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>.

169 En virtud del artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats, Rumanía, Lituania, Letonia, Estonia e Italia han notificado que el lobo se encuentra en un estado de conservación favorable en todas sus regiones biogeográficas.

170 <https://science.sciencemag.org/content/346/6216/1517>.

171 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_management.htm.

El lobo aparece enumerado en el anexo IV de la Directiva sobre los hábitats respecto a la mayoría de los Estados miembros y regiones y, por tanto, está sujeto a las disposiciones en materia de protección rigurosa del artículo 12 de dicha Directiva, en particular la prohibición de cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de individuos en la naturaleza.

En el caso de determinados Estados miembros y regiones, el lobo figura en el anexo V como especie «cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión». Respecto a la mayor parte de Estados miembros y regiones, el lobo también se incluye en el anexo II como especie prioritaria que requiere la designación de zonas especiales de conservación (ZEC) y medidas de conservación apropiadas. En el cuadro 1 se recoge la distribución de las distintas poblaciones en los diferentes anexos de la Directiva sobre los hábitats.

CUADRO 1. Enumeración del lobo en los anexos de la Directiva sobre los hábitats

Anexo II (necesidad de designar ZEC): * *Canis lupus* (excepto las poblaciones estonias, letonas, lituanas y finlandesas; las poblaciones griegas al norte del paralelo 39; y las poblaciones españolas del norte del Duero)

Anexo IV (protección estricta): *Canis lupus* (excepto las poblaciones estonias, búlgaras, letonas, lituanas, polacas y eslovacas; las poblaciones griegas al norte del paralelo 39; las poblaciones españolas del norte del Duero; y las poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa n.º 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre a la gestión del reno)

Anexo V (gestión de especies permitida): *Canis lupus* (poblaciones españolas al norte del Duero, poblaciones griegas al norte del paralelo 39, poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa no 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre la gestión del reno; poblaciones búlgaras, letonas, lituanas, estonias, polacas y eslovacas).

Como ya se ha mencionado anteriormente, el lobo aún no ha alcanzado un estado de conservación favorable en numerosos Estados miembros y regiones¹⁷².

Un estudio elaborado en 2018 para el Parlamento Europeo¹⁷³ evaluó el riesgo de extinción de poblaciones individuales de lobos sobre la base de los criterios de la Lista Roja de la UICN. De nueve poblaciones de lobos (principalmente transfronterizas), según la valoración tres entraban en la categoría de «preocupación menor», tres en la de «casi amenazado» y tres en la de «vulnerable». Una población de lobos (la población ibérica española de Sierra Morena) se ha extinguido. Los autores del estudio también destacaron las dificultades para armonizar los resultados de los datos de control por las diferencias en las técnicas y enfoques de control (diferentes formas o períodos de contabilización), las medias en comparación con la población máxima y mínima, la ausencia de notificación por parte de algunos países a pesar de que la especie está presente, diferencias en la calidad de los datos, etc.¹⁷⁴

Aunque parece que varias poblaciones de lobos se están recuperando y expandiendo por toda Europa, la especie sigue enfrentándose a diversas amenazas y problemas de conservación, en particular la caza furtiva (que suele ser indetectable, a pesar de que probablemente suponga un porcentaje muy significativo de la mortalidad total). Las

¹⁷²[https://nature-](https://nature-eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion=)

[art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion=](https://nature-eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion=)

¹⁷³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU\(2018\)617488_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU(2018)617488_EN.pdf).

¹⁷⁴ The IUCN Red List of Threatened Species 2018: <https://www.iucnredlist.org/es/species/3746/144226239>

Otros datos recientes ofrecen cifras ligeramente diferentes de las del referido estudio en unos pocos casos para las poblaciones ibérica, de los Alpes orientales y centrales y la carelia.

amenazas específicas y las posibles medidas para hacerles frente se describen para cada población de lobos en el informe financiado por la Comisión Europea *Key actions for Large Carnivore populations in Europe* (Boitani *et al.*, 2015¹⁷⁵).

2. Requisitos legales para la protección de lobos individuales

El lobo, dondequiera que aparezca enumerado en el anexo IV de la Directiva sobre los hábitats, está sujeto a protección estricta. Puesto que el objetivo de la Directiva es que las especies enumeradas alcancen un estado de conservación favorable, la protección que el artículo 12 d la Directiva sobre los hábitats concede a las poblaciones de las especies que figuran en este anexo tiene un carácter preventivo y obliga a los Estados miembros a prevenir situaciones que puedan afectar negativamente a las especies.

La transposición formal del artículo 12 a la legislación nacional debe complementarse adoptando medidas adicionales para garantizar una protección rigurosa sobre la base de los problemas y las amenazas específicos que sufre el lobo en un contexto específico. No solo deben prohibirse las acciones enumeradas en el artículo 12, sino que las autoridades también han de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las prohibiciones no se incumplan en la práctica. Entre otras cosas, esto implica que las autoridades están obligadas a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir el sacrificio (ilegal) de lobos y a proteger las zonas que sirven de lugar de reproducción o zona de descanso, como sus guaridas y sus lugares de encuentro.

Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats «obliga a los Estados miembros no solamente a adoptar un marco legislativo completo, sino también a adoptar medidas concretas y específicas de protección», al tiempo que la disposición también supone la «adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo» (sentencia de 11 de enero de 2007, Comisión de las Comunidades Europeas/Irlanda, asunto C-183/05). Este planteamiento ha sido confirmado por la sentencia del TJUE de 10 de octubre de 2019 (decisión prejudicial en el asunto C-674/17): «[e]l cumplimiento de dicha disposición obliga a los Estados miembros no solamente a adoptar un marco normativo completo, sino también a ejecutar medidas concretas y específicas de protección. Del mismo modo, el sistema de protección rigurosa supone la adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo. Tal sistema de protección rigurosa debe permitir que se evite efectivamente la captura o el sacrificio deliberados en la naturaleza y el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies animales que figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats».

Un ejemplo de intervención que garantiza el cumplimiento efectivo de las disposiciones relativas a la protección de las especies es el establecimiento de equipos para combatir efectivamente la caza furtiva equipados con perros capaces de detectar veneno. La caza furtiva, los lazos y los cebos envenenados son, de hecho, una importante amenaza para los lobos en muchos lugares. El envenenamiento es un problema especialmente grave ya que también afecta a otras especies, en particular a las aves rapaces. Para hacer frente a este problema, varios proyectos promovidos en Europea meridional y oriental (España, Italia, Portugal, Grecia, Bulgaria y Rumanía) y financiados por el Programa LIFE¹⁷⁶ han contribuido a establecer medidas específicas que contribuyen de manera efectiva al régimen de protección rigurosa de las especies, por ejemplo, estableciendo unidades caninas de detección de venenos, impartiendo formación al personal (guardas de parques, guardas forestales, Policía provincial, veterinarios) y creando capacidad junto con las organismos públicos; y organizando actividades de sensibilización destinadas a

175 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2_015.pdf.

176 LIFE09 NAT/ES/000533 INNOVATION AGAINST POISON; LIFE Antidoto LIFE07 NAT/IT/000436; LIFE PLUTO LIFE13 NAT/IT/000311; LIFE WOLFALPS LIFE12/NAT/IT/000807; WOLFLIFE (LIFE13 NAT/RO/000205).

ganaderos, cazadores, operadores turísticos, niños en edad escolar y el público en general.

Los planes de conservación/gestión del lobo, cuando se establecen conforme al artículo 12 y se ejecutan convenientemente, pueden constituir un marco efectivo para la aplicación de las disposiciones en materia de protección rigurosa a las poblaciones de lobos que figuran en el anexo IV, construyendo un sistema integral de coexistencia destinado a garantizar un estado de conservación favorable al tiempo que se abordan los conflictos con las actividades humanas.

Algunas de las intervenciones que pueden figurar en dichos planes son: i) ayuda destinada a medidas preventivas (a través de ayudas a la inversión, información, formación y asistencia técnica); ii) compensación de los perjuicios económicos causados por los lobos; iii) mejora del control y la base de conocimiento de la población de lobos de que se trate; iv) seguimiento, evaluación y mejora de la eficiencia de las medidas de protección del ganado; v) promoción de la implicación y el diálogo con las partes interesadas y entre ellas (p. ej., a través de plataformas específicas); vi) mejora de los esfuerzos de ejecución para combatir el sacrificio ilegal de lobos; vii) protección del hábitat y mejora de las condiciones de alimentación (p. ej., en caso necesario, restableciendo las poblaciones de presa silvestres); viii) desarrollo de oportunidades de ecoturismo relacionadas con el lobo; ix) promoción/comercialización de productos agrícolas originarios de zonas habitadas por lobos; y x) información, educación y sensibilización. Los planes también pueden permitir que las autoridades competentes autoricen un uso limitado del control letal para eliminar especímenes de lobo, aplicando excepciones de conformidad con las condiciones fijadas en la Directiva. Sin embargo, nótese que los planes que adopten una gestión cinegética adaptativa (tales como los destinados a especies de caza que figuran en el anexo V de la Directiva sobre los hábitats) no serían conformes con las disposiciones en materia de protección rigurosa que se aplican a las especies del anexo IV.

Dichos planes deberían elaborarse sobre la base de la mejor información disponible sobre el estado de conservación y las tendencias de la especie, así como sobre todas las amenazas y presiones pertinentes. La participación o consulta de todas las partes interesadas pertinentes, especialmente de las afectadas por la especie o por las medidas de conservación previstas, es fundamental para integrar todos los aspectos pertinentes de los planes y fomentar una amplia aceptación social.

Ejemplo de participación de las partes interesadas en un plan de gestión

El plan de gestión del lobo de Croacia para 2010-2015 (Ministerio de Cultura de Croacia, 2010) fue el resultado de un proceso de dos años en el que intervinieron representantes de todos los grupos de interés (ministerios competentes, miembros del Comité de control de poblaciones de grandes carnívoros, científicos, guardas forestales, asociaciones no gubernamentales, etc.). El plan de acción detallado expone las medidas que Croacia debe aplicar para garantizar la conservación de su población de lobos coexistiendo con los seres humanos de la forma más armoniosa posible.

En consecuencia, los planes de conservación y gestión del lobo pueden ofrecer una estructura apropiada para evaluar y abordar todos los problemas y conflictos pertinentes que amenacen a las poblaciones de lobos, con vistas a alcanzar un estado de conservación favorable.

Por este motivo, también pueden abarcar cuestiones como la hibridación entre lobos y perros, notificada respecto a las nueve poblaciones de lobos europeas y en veintiún

países europeos¹⁷⁷. En algunos lugares, esto supone una importante amenaza para la conservación del lobo¹⁷⁸ y podrían ser necesarias medidas preventivas, proactivas y reactivas para hacer frente al problema, como bien se indica en la Recomendación n.º 173 (2014/179) adoptada en el marco del Convenio de Berna (Consejo de Europa, 2014). No obstante, puesto que la hibridación entre lobos y perros es un asunto complejo, se recomienda encarecidamente elaborar un plan de gestión bien definido a nivel nacional y de población utilizando los procedimientos de campo, de laboratorio y estadísticos más actualizados y fiables (véase el recuadro).

Híbridos entre lobos y perros

El mestizaje entre el lobo y su forma doméstica, el perro, probablemente se ha producido de manera reiterada a lo largo de la historia de la domesticación del perro y se sigue produciendo con intensidad variable en varias partes del área de distribución del lobo. Puesto que se trata de un tipo de hibridación antropogénica, la hibridación entre lobos y perros no es un proceso evolutivo natural en el que los híbridos deban ser objeto de medidas de conservación. Por el contrario, en cuanto amenaza para la integridad genética de las poblaciones de lobos, la hibridación entre lobos y perros es un problema de gran preocupación en términos de conservación y debe abordarse a través de planes y herramientas de gestión adecuados.

En Europa, se ha detectado hibridación en varios países como, por ejemplo, Alemania, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Italia, Letonia, Noruega, Portugal y Serbia. No obstante, nótese que las estimaciones de la introgresión de genes de perro en la población de lobos silvestres se basan en diversos enfoques y en los protocolos experimentales asociados. Si bien en varios casos el cruce se tradujo en solo una camada de híbridos o unas pocas en zonas restringidas, se ha constatado que en otros casos la introgresión de genes de perro en la población de lobos silvestres se extiende por zonas de dimensiones sustanciales, aunque en diferente medida (del 5,6 % en la Comunidad española de Galicia, a más del 60 % en la provincia italiana de Grosseto). De manera similar, se han encontrado índices elevados de introgresión en los Apeninos septentrionales, mientras que los casos de hibridación en la población de lobos alpina (de Francia a los Alpes centrales y orientales) son muy escasos. Sin embargo, el índice de hibridación notificado en otros lugares alcanza entre el 5 y el 10 % aproximadamente (Leonard *et al.* 2011). La hibridación se produce sobre todo entre machos de perro y hembras de lobo. En casos excepcionales también es posible que se produzca a la inversa. El elevado número de perros que circulan libremente procedentes de diversas zonas, especialmente en las regiones mediterráneas, brinda amplias oportunidades para que se produzcan encuentros entre lobos y perros. Se carece de conocimientos sobre la ecología de los híbridos entre lobos y perros silvestres, aunque no hay pruebas de que los híbridos tengan menor condición física individual, dispersión, éxito reproductivo, modificación del comportamiento o viabilidad poblacional.

La gestión de la hibridación entre lobos y perros es un dilema para las autoridades gubernamentales, ya que plantea varios desafíos graves.

a) La situación taxonómica de un híbrido

El perro desciende del lobo a través de la domesticación y ambos pertenecen a la misma entidad taxonómica, la especie *Canis lupus*. En ocasiones se identifica al perro con el adjetivo relativo a la subespecie *Canis lupus familiaris*. Hay pocas dudas de que los híbridos mantienen la denominación *Canis lupus*. La situación legal de los híbridos

b) La situación legal de los híbridos

A diferencia de los perros, cuya supervivencia normalmente depende de los cuidados y recursos que les brinda el ser humano, los híbridos llevan una vida independiente y viable como animales

177 Salvatori, V *et al.* (2020) *European agreements for nature conservation need to explicitly address wolf-dog hybridisation*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632071931674X>.

178 Salvatori, V *et al.* (2019).

179 <https://rm.coe.int/0900001680746351>.

silvestres. Como tales, numerosas legislaciones nacionales los equipararían a la fauna silvestre y, por tanto, estarían sujetos a las mismas normas de gestión. En caso de que los híbridos se equiparasen a los perros, quedarían amparados por las leyes nacionales sobre los animales domésticos. En cualquier caso, parece útil que los híbridos entre lobos y perros reciban la misma condición jurídica que los lobos de los cazados y el público a fin de colmar una posible laguna para el sacrificio irregular de lobos [según la declaración de principios en materia de hibridación elaborada por Large Carnivore Initiative for Europe y adjunta a *Guidelines for population-level management plans of large carnivores* (Linnell *et al.*, 2008)]. De hecho, si se considerase que los híbridos están desprovistos de protección legal por las leyes nacionales, podría producirse un aumento de los sacrificios accidentales de lobos, dada la dificultad de distinguir a los híbridos de los lobos genéticamente «puros» atendiendo exclusivamente a las características morfológicas. Esto podría implicar sacrificios no solo accidentales, sino también intencionados, ya que podría utilizarse el hecho de que los híbridos estén desprovistos de protección como excusa para sacrificar lobos de verdad. Se anima a las autoridades responsables de la gestión a garantizar que los híbridos estén claramente y sin ambages amparados por sus leyes nacionales, ya sea como fauna silvestre o como animales domésticos.

c) Opciones de cara a las respuestas de gestión

La respuesta de gestión más apropiada dependerá del nivel global estimado de introgresión y de si dicha introgresión se limita a zonas restringidas y unas pocas manadas o es generalizada en grandes zonas o la mayoría de las manadas. Por ejemplo, es posible que una introgresión no constituya una amenaza grave si se ha mantenido estable entre generaciones. La hibridación significativa y generalizada (población hibridógena) puede ser intratable, aunque, con todo, podría ser deseable reducir la entrada actual y futura de genes domésticos en la población de lobos. La prevalencia elevada pero localizada podría tratarse con acciones específicas para neutralizar la reproducción de híbridos (mediante la retirada física o la esterilización). Aunque se han realizado varias advertencias sobre la dificultad y la eficacia de la retirada de híbridos para controlar niveles bajos de introgresión generalizada, esta intervención puede ser útil cuando la hibridación no es generalizada y su aplicación se sustenta en investigación aplicada, control y un marco de gestión adaptativo.

El abanico de herramientas es amplio y la utilidad de cada una de ellas depende de los objetivos. Se recomienda encarecidamente abordar la hibridación a través de un plan específico de ámbito nacional o posiblemente a nivel de población en el que se describan y justifiquen plenamente los objetivos, los protocolos y los criterios. Deberá determinarse y describirse una batería de medidas preventivas, proactivas y reactivas. Es probable que el plan incluya disposiciones para:

- 1) Empezar un esfuerzo colaborativo internacional en el que intervengan todos los laboratorios genéticos, a fin de acordar un enfoque común para definir umbrales y procedimientos de cara a la detección de híbridos, y de compartir las frecuencias alélicas de las poblaciones de referencia.
- 2) Aprobar un conjunto de directrices estratégicas para estudiar y controlar la propagación y prevalencia de la hibridación y la introgresión genética del perro en la población de lobos.
- 3) Definir zonas en las que la idoneidad de las diferentes herramientas de gestión se decide en función de los niveles y los patrones de prevalencia de híbridos, de la ausencia de intervención a la retirada activa de individuos híbridos. En última instancia, el contexto social podría influir en las zonas de gestión y las acciones seleccionadas.
- 4) Establecer equipos (y procedimientos) de emergencia responsables, cuando y donde sea necesario, de la extracción de híbridos entre lobos y perros de la naturaleza o de su captura/esterilización/liberación. La Recomendación n.º 173 (2014) del Convenio de Berna cuenta con el pleno apoyo de la Comisión Europea y, entre otras cosas, afirma que redundaría en interés de una conservación efectiva del lobo garantizar que la retirada de cualquier híbrido entre lobos y perros detectado se lleve a cabo exclusivamente de una manera controlada por la Administración. Parece que esto solo es posible prohibiendo en la legislación nacional el sacrificio de híbridos, previendo una única excepción para las agencias gubernamentales o sus agentes designados. La Recomendación insta a las partes a velar por que la retirada de híbridos entre lobos y perros controlada por la Administración se produzca después de que funcionarios del Gobierno, los organismos a los que este haya encomendado esta tarea o los investigadores hayan confirmado que se trata de híbridos valiéndose de características genéticas o morfológicas. La retirada solo deben llevarla a cabo organismos

en los que las autoridades competentes hayan depositado tal responsabilidad, al tiempo que se garantiza que dicha retirada no merma el estado de conservación de los lobos. Además, las partes deben adoptar las medidas necesarias para evitar el sacrificio de lobos, intencional o no, por confusiones con híbridos entre lobos y perros. Ello sin perjuicio de la retirada de la naturaleza diligente y controlada por la Administración de los híbridos entre lobos y perros detectados por parte de los organismos en que las autoridades competentes hayan confiado esta responsabilidad.

- 5) Aprobar un plan nacional para controlar a los perros que circulan libremente (asilvestrados, abandonados o cuyo propietario les permite deambular libremente) y prohibir la tenencia de lobos e híbridos entre lobos y perros como mascota. Crear campañas de sensibilización en apoyo del control de los perros asilvestrados y que circulación libremente en las áreas de distribución del lobo.

3. Conflictos asociados al lobo

Históricamente, el lobo se ha asociado a varios tipos de conflictos socioeconómicos con el ser humano. Dichos conflictos provocaron en el pasado la exterminación o drástica reducción de las poblaciones de lobos en gran parte de su área de distribución europea. En muchas zonas sigue habiendo esta persecución, además de elevadas tasas de caza furtiva. A día de hoy, los principales conflictos son los siguientes:

- **Depredación del ganado.** Las depredaciones de ganado afectan mayoritariamente a las ovejas. Linnell & Cretois (2018) calculan que entre 2012 y 2016 los lobos mataron anualmente en la UE un promedio de 19 500 ovejas (nótese que faltaban datos correspondientes a Polonia, Rumanía, España, Bulgaria, Austria y partes de Italia). Esta cifra es actualmente el mejor indicador disponible del impacto de la depredación de los lobos en la UE.

Aunque las ovejas son las principales víctimas de los ataques de lobos, en menor medida también afectan a otros tipos de ganado (caprino, bovino, caballar) y al reno semidoméstico. La depredación es extremadamente variable y depende en gran medida del tipo de sistema ganadero, el tipo de gestión y el nivel de supervisión, a saber, si el ganado se encuentra en un recinto cerrado, especialmente durante la noche, o en régimen de pastoreo. Por ejemplo, en Francia (80 manadas de lobos), en 2019 cerca de 11 000 cabezas de ganado ovino, bovino y caprino fueron atacados y compensados (Dreal 2019¹⁸⁰), mientras que en Alemania (128 manadas de lobos) la cifra se sitúa por debajo de 3 000 respecto a 2019 (DBBW 2019¹⁸¹) y en Suecia (31 manadas de lobos) solo 161 ovejas sufrieron ataques en 2018 (Viltskadestatistik 2018, SLU¹⁸²).

Linnell & Cretois (2018) ponen de relieve las dificultades para recopilar datos coherentes y fiables por toda Europa sobre la depredación del ganado por lobos. El ganado puede morir o desaparecer por diversas razones y no siempre es posible vincular sus muertes a grandes carnívoros. La calidad de la notificación por parte de los agricultores y capataces de ganadería depende en gran medida del sistema de compensación. Por ejemplo, del nivel de la compensación (total o parcial), de la duración y las trabas del proceso administrativo correspondiente, y de si se realizan controles *in situ* para verificar que el causante de la depredación fue efectivamente un gran carnívoro. En ocasiones, los lobos también pueden atacar y matar perros. Por ejemplo, en Suecia o Finlandia cuando se persiguen alces con perros sin correa en territorios habitados por lobos. La pérdida de ganado y perros tiene claramente un

180 http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200327bilandommages2019_especes.pdf.

181 <https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/karte-der-territorien>.

182 <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/vsc/vsc-dokument/vsc-publikationer/rapporter/viltskadestatistikrapporter/viltskadestatistik-2018-1-webb.pdf>.

fuerte impacto emocional, además de las pérdidas económicas directas e indirectas. Aunque el impacto global de la depredación del lobo en el sector ganadero de la UE es insignificante, la depredación del lobo de ovejas que pastan sin protección podría ser significativa para una explotación individual y ejerce una presión y una carga adicionales sobre los operadores afectados en un sector que ya está sometido a diversas presiones socioeconómicas.

- **Riesgo percibido por las personas.** Los lobos no ven al ser humano como una posible presa, sino como una amenaza que deben evitar. Aunque en el pasado se han notificado ataques de lobos que se han saldado con muertes humanas (a menudo relacionados con especímenes con la rabia o que habían sido alimentados, provocados, heridos o atrapados por seres humanos), se considera que a día de hoy el riesgo de que el lobo ataque al ser humano, en las actuales condiciones medioambientales y sociales europeas, es extremadamente bajo. (Linnell *et al.*, 2002; Linnell y Alleau, 2016¹⁸³; KORA, 2016; Linnell *et al.*, 2021). A pesar de ello, son muchas las personas que temen a los lobos, especialmente en los países y regiones que han sido recolonizados recientemente por la especie o en los que el aumento del número de lobos hace que sean más visibles en zonas en las que antes no solía haber presencia. Se han notificado casos de lobos que se aproximan a las personas y se comportan de manera poco habitual (lobos «atrevidos» o «intrépidos»). Esta situación se ha producido en particular cuando se les había condicionado con comida o había perros presentes (Reinhardt 2018). Por lo que respecta a los híbridos entre lobos y perros, no hay pruebas de que sean más atrevidos o más peligrosos que los lobos, pero el miedo a los híbridos también es un problema específico en determinadas zonas de Europa. Estas percepciones y actitudes deben tenerse cuidadosamente en cuenta y abordarse de manera seria. Aunque a menudo no basta con ello, es útil promover actividades educativas, proporcionar información correcta y desmontar los bulos a través de la verificación (realizada por algunas autoridades locales o regionales o en el marco de proyectos LIFE). Por otro lado, debe quedar claro que, en el improbable caso de un peligro objetivo causado, por ejemplo, por un lobo agresivo o con la rabia o por un lobo habituado o condicionado mediante la comida, la retirada selectiva del lobo en cuestión es totalmente legítima en virtud de la Directiva sobre los hábitats [véase el apartado referente a las excepciones con arreglo al artículo 16, apartado 1, letra c), en el capítulo 6].
- **Repercusiones para las especies de ungulados de caza.** Los lobos y los cazadores humanos en ocasiones pueden perseguir la misma presa, es decir, ungulados silvestres. Con el regreso de grandes carnívoros, los cazadores suelen temer que la competencia afecte a sus actividades y esto puede ser motivo de conflicto importante. El impacto de la depredación del lobo tanto en términos de cantidad como de comportamiento de los ungulados silvestres es bastante variable y complejo, dependiendo de la especie y del contexto local. En general, los lobos solo eliminan un porcentaje pequeño de ungulados silvestres cada año —mucho menos que los cazadores— y no parecen repercutir negativamente en las actuales tendencias (al alza por lo general) de las poblaciones de ungulados en Europa¹⁸⁴ (Bassi, E. *et al.* 2020; Gtowacifski, Z. y Profus, P. 1997). En cualquier caso, a diferencia de la depredación de ganado doméstico, no es posible evitar o mitigar que

183 Los autores indican que, a pesar de que es necesario reconocer que las posibilidades de que un lobo ataque a una persona son mayores de cero, actualmente hay más de 12 000 lobos en Europa y más de 50 000 en América del Norte, muchos de ellos viviendo cerca de millones de seres humanos, y, aun así, solo se encuentran pruebas de un puñado de ataques en las últimas décadas: Predators That Kill Humans: Myth, Reality, Context and the Politics of Wolf Attacks on People <https://www.researchgate.net/publication/301267098>.

184 Véase, como ejemplo, los cupos de caza de ungulados en los últimos en Francia. <http://www.oncfs.gouv.fr/Tableaux-de-chasse-ru599/-Grands-ongules-Tableaux-de-chasse-nationaux-news467>.

un carnívoro silvestre y autóctono depreda ungulados silvestres, puesto que esto forma parte de los procesos naturales que la política de biodiversidad pretende restablecer y preservar. Ello supone un gran desafío para los cazadores europeos, ya que el regreso de grandes carnívoros debe tenerse en cuenta a la hora de planificar la caza y fijar las cuotas de ungulados silvestres. Por último, debe reconocerse la contribución de los lobos a la regulación de las densidades de ungulados (Ripple, W.J. y Beschta, R.L., 2012), teniendo en cuenta los beneficios asociados, incluso en términos de reducción de los daños a la silvicultura y los cultivos agrícolas¹⁸⁵.

- **Conflictos en torno a valores (visiones divergentes de los paisajes europeos).** Los conflictos asociados a los lobos no siempre radican en el impacto económico directo para algunas partes interesadas rurales. Los lobos simbolizan claramente una serie de cuestiones más amplias y los conflictos a menudo reflejan brechas sociales más profundas (p. ej., entre las zonas rurales y las urbanas, entre los valores modernos y los tradicionales, o entre diferentes clases sociales y económicas) (Linnell, 2013). Los lobos suelen abrir un debate fundamental sobre la futura dirección de los paisajes europeos (Linnell, 2014) entre diferentes segmentos de la sociedad con puntos de vista y visiones opuestas sobre la manera de preservar, utilizar o gestionar la fauna silvestre y los paisajes¹⁸⁶. Esto explica por qué rara vez existe una relación clara entre el alcance del impacto económico directo de los grandes carnívoros y el nivel de conflicto social que ello genera (Linnell y Cretois, 2018).

4. Medidas para mejorar la coexistencia entre seres humanos y lobos

Desde la adopción de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión ha promovido el enfoque de coexistencia, cuyo objetivo es restablecer el estado de conservación favorable de las poblaciones de grandes carnívoros, al tiempo que se abordan y se reducen los conflictos con actividades humanas legítimas, con vistas a compartir paisajes multifuncionales. El Programa LIFE ha financiado más de cuarenta proyectos vinculados a la conservación y coexistencia del lobo que han ayudado a localizar y probar buenas prácticas para lograr estos objetivos¹⁸⁷.

La *Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros*, una agrupación de organizaciones que representan a distintos grupos de interés que han aceptado la misión conjunta de promover soluciones de coexistencia, ha identificado numerosos casos prácticos y ejemplos de coexistencia¹⁸⁸. Dichos casos prácticos se clasifican en cinco categorías: 1) asesoramiento/sensibilización; 2) prestación de apoyo práctico; 3) entendimiento de puntos de vista; 4) financiación innovadora; y 5) control¹⁸⁹ (Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros, 2019).

185 Véase asimismo Carpio *et al.* (2020) *Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations*.

186 Por ejemplo, los conflictos entre los puntos de vista de los paisajes de producción tradicionales, los paisajes de patrimonio, los paisajes recreativos, los paisajes de conservación de la naturaleza o los paisajes multifuncionales, o los conflictos y tensiones relacionados con el abandono de estilos de vida tradicionales (y rurales) en declive por otros modernos (y urbanos).

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf.

<https://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>.

187 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_best_practices.htm.

188 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm.

189 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm.

En un estudio de 2018 solicitado por el Parlamento Europeo¹⁹⁰ se presentaron recomendaciones y ejemplo de medidas prácticas de coexistencia en varios Estados miembros para el lobo y otros grandes carnívoros.

Por consiguiente, existe una amplia base de ámbito europeo para compartir conocimientos y experiencias valiosas. A continuación, se describen los enfoques más comunes para reducir los conflictos.

- **Pagos compensatorios**

Un enfoque frecuente para reducir el impacto económico de los daños causados por los lobos y aumentar la tolerancia hacia las especies protegidas es el desembolso de pagos compensatorios, utilizados en numerosos países de la UE. Los pagos compensatorios pueden ser con frecuencia una medida apropiada, pero es preciso definir claramente las normas de admisibilidad y tener en cuenta diversos factores. Esto incluye comprobar que las pérdidas de ganado se deban efectivamente a la depredación de lobos y garantizar que la compensación sea justa y que el beneficiario admisible la perciba rápidamente.

En muchos países, los agricultores se quejan de que el proceso para recibir la compensación es complicado y caro o de que los pagos se retrasan o son insuficientes. Los pagos de compensación suelen estar financiados por las Administraciones nacionales o regionales con arreglo a las normas de la UE pertinentes en materia de ayudas estatales¹⁹¹ (que permiten una compensación del 100 % de los costes directos e indirectos). Los pagos compensatorios por los daños en solitario no siempre bastan para solucionar los problemas de coexistencia, ya que no reducirán las depredaciones ni otros conflictos. Además, los pagos compensatorios a menudo no son sostenibles a largo plazo, a menos que se combinen convenientemente con otras medidas.

- **Medidas preventivas y asistencia técnica**

Las medidas preventivas son un componente fundamental de un sistema integral de coexistencia. La experiencia obtenida (p. ej., a través de los proyectos LIFE y los programas de desarrollo rural) muestra la importancia y eficacia de diversas medidas de protección del ganado, como los diferentes tipos de cercas, pastoreo, perros guardianes de ganado, concentración nocturna del ganado y dispositivos acústicos o visuales de disuasión [Fernández-Gil, *et al.* 2018, véase asimismo Carnivore Damage Prevention News (CDP news, 2018)]. En particular la presencia de pastores puede hacer que las medidas de protección del ganado sean considerablemente más eficaces y ejerce, por sí sola, un efecto disuasorio sobre los depredadores. Un informe elaborado por la plataforma de la UE de grandes carnívoros muestra experiencias de éxito y buenas prácticas (Hovardas *et al.*, 2017). Las medidas de prevención deben ser específicas para las características regionales concretas (en particular tipo de ganado, tamaño de rebaño, topografía, etc.) y ajustarse a ellas.

La eficacia de estas medidas depende en gran medida de que los operadores pertinentes las apliquen correctamente y de la disponibilidad de recursos suficientes y asesoramiento técnico para apoyar su puesta en práctica (p. ej., van Eeden *et al.* 2018). Ninguna medida tiene una eficacia del 100 %, pero con soluciones técnicas adecuadas, normalmente utilizadas junto con las medidas, se puede reducir significativamente las pérdidas de ganado a manos de depredadores. Las autoridades competentes y las partes interesadas deben concebir cuidadosamente las medidas de prevención para que se adecuen a diferentes situaciones. Además, deben aplicarlas apropiadamente (incluido el mantenimiento), controlar su eficacia e introducir los posibles ajustes necesarios. Proporcionar formación, información, seguimiento y asistencia técnica a los operadores afectados es fundamental y debe recibir el apoyo público adecuado, también para mantener los sistemas de prevención y gestionar la carga de trabajo adicional.

190 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU\(2018\)596844_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU(2018)596844_EN.pdf).

191 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf.

- **Información, asesoramiento y sensibilización**

Proporcionar información objetiva sobre los lobos y sobre cómo minimizar los impactos puede ser una medida útil para mitigar los conflictos (Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros, 2019). Por ejemplo, el boletín de Carnivore Damage Prevention News¹⁹², que ha recibido apoyo a través de diferentes proyectos LIFE, ayuda a divulgar información sobre la protección de ganado en la UE e internacionalmente. El sitio web italiano «Protege tu ganado» (Proteggi il tuo bestiame, 2019) proporciona asesoramiento detallado sobre medidas para proteger el ganado, así como los diferentes sistemas de financiación disponibles en las regiones italianas. El sitio web del Ministerio de Transición Ecológica de España recoge un catálogo de medidas preventivas útiles para evitar o minimizar las interacciones las especies protegidas con la agricultura y la ganadería¹⁹³.

Otro ejemplo de este enfoque, dirigido específicamente a la comunidad de cazadores, lo ofrece el proyecto LIFE Wolfalps, cuyas actividades incluyen el intercambio de datos e información sobre la dinámica de población de las especies de ungulados silvestres en los Alpes y sobre los efectos del regreso del lobo para sus presas y las actividades de la caza¹⁹⁴. Otro enfoque más amplio es el aplicado por la oficina de contacto «Lobos en Sajonia» (Kontaktbüro Wölfe in Sachsen, 2019) y el Centro de competencia sobre el lobo en Sajonia-Anhalt, en el que hay varios miembros del personal disponibles *in situ* para proporcionar materiales educativos, organizar excursiones y atender a las preguntas y preocupaciones de las personas.

- **Control**

El control de las poblaciones de grandes carnívoros es fundamental para proporcionar información precisa, comprender la dinámica de población necesaria para garantizar su supervivencia, adaptar las prácticas de gestión al cambio de la situación y cumplir las obligaciones en virtud de la Directiva sobre los hábitats. Por otro lado, se trata de un ejercicio exigente, ya que se lleva a cabo en una zona geográfica muy extensa, atravesando a menudo fronteras internacionales, y por las bajas densidades y comportamiento evasivo de los grandes carnívoros (declaración de principios de LCIE adjunta a Linnell *et al.* 2008). Todas las decisiones de gestión (incluidas las relativas a las excepciones) deben basarse en datos sólidos sobre la población de lobos de que se trate. El control debe abarcar asimismo la aplicación de todas las medidas de prevención (su aceptación, resultados, eficiencia) y la identificación del depredador del ganado para diferenciar entre lobos y perros (p. ej., Echegaray y Vilà, 2010; Sundqvist *et al.*, 2008) y para valorar si es necesario introducir ajustes o mejoras en el sistema.

Teniendo en cuenta que un conflicto muy común en toda Europa es la discrepancia en cuanto al tamaño y el estado de las poblaciones de carnívoros, la participación de las partes interesadas —incluidos los cazadores— en el control puede generar beneficios al aumentar el número de personas que recopilan datos, pero también mejorando las relaciones de las partes interesadas y reduciendo los conflictos.

Es necesario disponer de datos de control sólidos para tomar las decisiones apropiadas sobre la conservación y gestión del lobo. Por consiguiente, es de suma importancia invertir en un sistema de control adecuado que pueda proporcionar un conocimiento preciso y actualizado de la población de lobos en la zona afectada. El sistema francés de control puede considerarse un buen ejemplo¹⁹⁵.

192 <http://www.protectiondestroupeaux.ch/en/cdpnews/>.

193 <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-silvestres/ce-silvestres-interacciones.aspx>.

194 http://ex.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2014/05/LWA_brochure-E3_168x240_5mm-abbondanzaBassa.pdf.

195 <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>.

Ejemplos de participación de las partes interesadas en el control

En Eslovaquia se promovió una acción piloto financiada por la Comisión Europea en la que un amplio abanico de partes interesadas (expertos en medio ambiente, guardas forestales, personal de zonas protegidas y cazadores) participó en un censo de lobos basado en datos científicos. Se encargaron de recoger muestras de excrementos y orina de lobos en una zona de estudio. Su participación, junto con el uso de análisis de tecnología avanzada, se ha traducido en un acuerdo mayor sobre el tamaño de la población local de lobos (Rigg *et al.*, 2014).

Otro ejemplo es la Red de Observación de Grandes Carnívoros en Finlandia, un grupo de aproximadamente 2 100 voluntarios activos nombrados por asociaciones locales de gestión de la caza. Esta red de observadores formados, principalmente cazadores locales, es responsable de verificar la observación de huellas y otras señales de grandes carnívoros notificados por el público. Los voluntarios registrarán los datos de las observaciones en la base de datos nacional «TASSU» («zarpa» en finés), cuyo mantenimiento depende de Luje (Instituto de Recursos Naturales de Finlandia). Entre otras cosas, esta base de datos se utiliza para generar estimaciones nacionales y regionales sobre la población de grandes carnívoros y la emplean funcionarios responsables de la gestión de la caza y los guardas de cotos. La red, la base de datos y su gobernanza se desarrollan y ajustan constantemente para ayudar a fomentar la confianza mutua y la cooperación entre las diferentes instituciones y grupos de partes interesadas para compartir, utilizar y acceder a los datos sobre estas especies tan sensibles. Por ejemplo, el proyecto LIFE BOREALWOLF aspira a reforzar, entre 2019 y 2025, la Red de Observación de Grandes Carnívoros impartiendo formación adicional a sus voluntarios actuales y contratando otros nuevos que no sean cazadores.

De manera similar, Suecia y Noruega han creado Skandobs, el sistema escandinavo de rastreo de grandes carnívoros orientado al lince, el glotón, el oso pardo y el lobo. Cualquier persona puede registrar en esta base de datos sus observaciones de huellas, señales o avistamientos de grandes carnívoros en Escandinavia. Incrementar el número de observaciones notificadas ayudará a aumentar el conocimiento sobre la presencia y distribución de estas especies. Las observaciones registradas en la base de datos están disponibles para todos los usuarios del sistema. Las observaciones también pueden compartirse utilizando la aplicación de Skandobs (los usuarios pueden descargar Skandobs-Touch en la App Store o Google Play para notificar la presencia de depredadores o huellas sobre el terreno). La base de datos se actualiza cada quince minutos. Su gestión depende de Rovdata, una sección independiente del Instituto Noruego de Investigación de la Naturaleza (NINA).

- **Diálogo con las partes interesadas e implicación de estas**

Reconociendo el carácter cultural y social del conflicto con los lobos, se considera que los procesos participativos tienen un potencial significativo para mitigar los conflictos, en particular porque incrementar la confianza entre las partes interesadas (Young *et al.* 2016). La *Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros* es un ejemplo de este tipo de enfoque (véase el caso práctico 9 en el anexo IV de la guía). Estos enfoques también se utilizan a escala regional y nacional. Muchos Estados miembros han establecido plataformas nacionales. A través de un proyecto piloto, las instituciones de la UE también apoyan el establecimiento de plataformas regionales en Alemania, España, Francia, Italia, Rumanía y Suecia (plataformas regionales de grandes carnívoros, 2019). El proyecto LIFE EUROLARGE CARNIVORES (2019) también propicia la colaboración y el intercambio de información entre los principales puntos críticos de carnívoros en Europa.

Otro ejemplo positivo de implicación de las partes interesadas es el Grupo Campo Grande (GCG). Se trata de un grupo de reflexión español de carácter nacional compuesto por personas de diferentes ámbitos y entidades relacionadas con el conflicto entre la ganadería extensiva y el lobo ibérico. El grupo surge en 2016 por impulso de la Fundación Entretantos, como parte de una iniciativa social de mediación que trata de abordar el conflicto existente alrededor de la coexistencia del lobo ibérico y la ganadería extensiva. Los participantes han firmado una declaración conjunta y trabajan juntos para animar a otros a seguir su enfoque (GCG, 2018).

- **Control letal / descarte de lobos**

Históricamente, el control letal / descarte de lobos se han utilizado de manera generalizada para deshacerse de los lobos y de los impactos y conflictos asociados que crean. Estas prácticas han provocado la erradicación del lobo en la mayor parte de su área de distribución europea original. En la actualidad, varios países europeos siguen utilizando determinados métodos y niveles de control letal, aduciendo que su intención es evitar o reducir las pérdidas de ganado y mejorar la tolerancia humana respecto del lobo, incluidos algunos Estados miembros en los que la especie está recogida en el anexo IV de la Directiva (régimen de protección rigurosa).

No obstante, a tenor de la política actual y la legislación asociada, no es posible abordar los conflictos asociados a la conservación del lobo y otros grandes carnívoros protegidos en los paisajes multifuncionales de Europa exclusiva o principalmente a través del descarte / control letal. La aplicación de excepciones para autorizar el control letal es un instrumento posible y legítimo y los Estados miembros pueden considerar la posibilidad de utilizarlo para complementar las otras medidas de gestión de conflictos mencionadas anteriormente, respetando todas las condiciones enumeradas en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats (véase el apartado 5).

No parece haber pruebas sólidas de la eficacia del uso del control letal para reducir la depredación del ganado. Según determinados estudios, el control letal / descarte parece ser menos eficaz que las medidas de protección del ganado (van Eeden *et al.*, 2018, Santiago-Avila *et al.*, 2018) y, de hecho, podría provocar un aumento de la depredación de ganado y los conflictos (Wielgus y Peebles, 2014; Fernández-Gil *et al.*, 2016), posiblemente por la alteración de las estructuras de las manadas de lobos causada por el descarte.

Por otro lado, la utilización de control letal/descarte contra una especie protegida, a diferencia de las medidas no letales mencionadas previamente, es una herramienta que divide a los profesionales de la conservación (Lute *et al.* 2018) y cada vez está más cuestionada por grandes partes de la sociedad¹⁹⁶. Teniendo esto en cuenta, además de las pruebas empíricas, no queda claro si el descarte de lobos conlleva un aumento o una reducción del conflicto social.

En conclusión, las medidas no letales, incluidas las medidas de gestión y protección del ganado, parecen ser más eficaces y sostenibles, menos susceptibles de ser impugnadas legalmente y más aceptables (para la mayoría de las personas) para reducir los conflictos y los riesgos de depredación del ganado.

Las autoridades competentes de los Estados miembros deben tener en cuenta todos estos elementos a la hora de decidir y aplicar sus medidas de gestión.

Planes integrales de conservación/gestión del lobo

El mejor enfoque para los Estados miembros sería combinar varias de las medidas antes mencionadas para propiciar el nivel adecuado de coexistencia y adaptarlas a la situación local. Sus planes integrales y coherentes de conservación y gestión del lobo también deben utilizar todas las herramientas y fuentes de financiación disponibles. Dichos planes [a ser posible de carácter transfronterizo en el caso de los Estados miembros vecinos que compartan la misma población de lobos (Linnell *et al.*, 2008)] deberían abordar la totalidad de amenazas, conflictos, oportunidades y necesidades pertinentes respecto al lobo en el Estado miembro de que se trate. Esta sería la mejor manera de lograr y mantener un estado de conservación favorable del lobo en toda su área de distribución natural, al tiempo que se concede la flexibilidad necesaria en términos de gestión, dentro

196 Los sondeos de opinión realizados por Savanta ComRes en 2020 en seis Estados miembros muestran que la mayoría de las personas se oponen al sacrificio de lobos incluso aunque ataquen animales de granja.
<https://www.eurogroupforanimals.org/news/new-poll-shows-eu-citizens-stand-wolves>.

de los límites fijados por la Directiva, y se mantiene o mejora la aceptación del lobo por parte del público (la «capacidad de acogida social»).

5. Financiación de medidas de coexistencia

Es posible solicitar apoyo para ayudar a resolver los conflictos asociados a la conservación del lobo a través de los fondos de la UE, en particular el Programa LIFE y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y de los fondos nacionales (ayudas estatales).

- **El Programa LIFE**, a través de convocatorias anuales de propuestas competitivas, puede financiar actividades de demostración y el ensayo de soluciones en los siguientes ámbitos: medidas de protección del ganado; evaluación del riesgo de depredación; establecimiento de regímenes de compensación de daños; y formación de veterinarios y guardas forestales locales en metodologías para evaluar el daño causado al ganado. El Programa también puede financiar actividades específicas de comunicación e información destinadas a resolver los conflictos entre el ser humano y los lobos. Nótese que el Programa LIFE no financia la gestión recurrente.
- **El Feader** puede proporcionar apoyo destinado a medidas preventivas como, por ejemplo, la adquisición de vallas protectoras o perros guardianes (que, al tratarse de inversiones no productivas, pueden financiarse hasta el 100 %). Los costes de mano de obra adicionales para que los agricultores revisen y mantengan o desplacen la valla protectora, así como los costes de alimentación y de veterinario asociados a los perros guardianes, pueden cubrirse con las ayudas agroambientales y climáticas. El Feader se utiliza en varios Estados miembros (p. ej., Grecia, Bulgaria, Eslovenia, Italia y Francia) para financiar medidas de protección del ganado, como los costes adicionales asociados al pastoreo, el cercado y los perros guardianes. La *Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros* (véase a continuación) elaboró un resumen de los lugares en que actualmente se utilizan programas de desarrollo rural y en los que podrían utilizarse en el futuro (Marsden *et al.* 2016)¹⁹⁷. La futura política agrícola común también podría financiar medidas preventivas y sistemas de pastoreo a través de los nuevos regímenes ecológicos¹⁹⁸.
- **En el marco del FEDER, el instrumento Interreg** puede financiar proyectos destinados a mejorar la cooperación transfronteriza en materia de conservación y gestión de grandes carnívoros, por ejemplo, en relación con la conectividad de los hábitats, la transferencia de conocimiento, la prevención de los daños al ganado, y otras medidas de coexistencia¹⁹⁹.
- La **financiación nacional (ayudas estatales)** puede prestar apoyo, hasta un 100 %, destinado a medidas preventivas; para el restablecimiento del potencial agrícola destruido como, por ejemplo, la sustitución de ganado sacrificado por lobos; para la compensación de los daños causados por lobos, p. ej., los animales muertos y

197 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies_sub_rural_development_programmes.htm.

198 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agricultural-practices-under-ecoscheme_en.pdf.

199 Véase, por ejemplo, el proyecto «Carnivora Dinarica» entre Eslovenia y Croacia: <https://www.carnivoradinarica.eu/en/>. Información adicional sobre los proyectos Interreg en el ámbito de la biodiversidad:

<https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Interreg%20Natura2000.pdf>.

los daños materiales a los activos agrícolas, o los costes veterinarios y los asociados a la búsqueda de los animales desaparecidos²⁰⁰.

Dentro del Estado miembro es necesario un enfoque integral respecto de la financiación y las medidas de apoyo para reducir los conflictos asociados al lobo (e, idealmente, de ámbito transfronterizo en el caso de los Estados miembros que compartan la misma población de lobos).

Los Estados miembros deben plasmar los principales problemas con el lobo en términos de conservación y conflictos en sus marcos de acción prioritaria (MAP), indicando las prioridades asociadas y las necesidades financieras y exponiendo como se proponen satisfacerlas. El formulario actualizado de los MAP²⁰¹ incluye una sección (E.3.2) dedicada específicamente a las medidas prioritarias y los correspondientes costes asociados para la prevención, mitigación o compensación de los daños ocasionados por las especies protegidas en virtud de las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats.

Por otro lado, en toda Europa se ha utilizado una serie de vías más innovadoras para financiar y apoyar la coexistencia.

Ejemplos de financiación innovadora

Un ejemplo original de financiación innovadora para la coexistencia que ha tenido buenos resultados es la iniciativa sueca de «pagos por el rendimiento relativo a la conservación» para el glotón. En lugar de indemnizar por la pérdida de renos, consiste en pagos vinculados al éxito reproductivo del glotón. Los pagos se basan en el número de reproducciones del glotón en el distrito respectivo, con independencia de los niveles de depredación. Cinco años después de la puesta en marcha del programa se observó un crecimiento de la población de glotones. El número de reproducciones registradas pasó de 57 en 2002 a 125 en 2012 y la población se extendió a zonas que antes se encontraban desocupadas (Persson, 2015).

Otro sistema de financiación innovadora que ha sido un éxito es el régimen del águila real, que premia a la comunidad de pastores de renos sami en Laponia finlandesa por establecer satisfactoriamente nidos y territorios para el águila real (Comisión Europea, 2017). Desde que el Gobierno finlandés introdujo el régimen en 1998, se ha constatado un cambio drástico en las actitudes de los pastores hacia el águila real y la especie se ve ahora como un recurso y no como una plaga.

Las oportunidades de ingresos y empleo generadas por el ecoturismo basado en la naturaleza también pueden ayudar a mejorar la aceptación de los lobos y su coexistencia con las comunidades rurales afectadas. En España, la región de la sierra de la Culebra, situada en el noroeste de Zamora, se ha convertido en una zona importante para el turismo de observación de lobos, que supone un activo económico significativo y atrae a miles de visitantes todos los años. En el caso de estas iniciativas turísticas, debe tenerse cuidado en no entorpecer la conservación del lobo (p. ej., evitando perturbaciones y los lugares de refugio). Asimismo, debe tenerse en cuenta el impacto para otros grupos de partes interesadas (p. ej., evitar atraer grandes carnívoros a zonas con ganado o contribuir a que los grandes carnívoros asocien el ser humano a la comida).

En la región italiana de Piamonte se ha desarrollado un tipo diferente de oportunidad en el marco del proyecto LIFE WOLFALPS. Se ha creado un distintivo local («Terre di lupi», tierra de lobos) y se han introducido varias iniciativas para promocionar quesos y otros productos elaborados por agricultores que están preocupados por la presencia de lobos y aplicar medidas de prevención para garantizar la coexistencia.

En 2020, el ganador del premio Natura 2000 en la categoría «beneficios sociales y económicos» fue el proyecto «Pro-Biodiversidad: shepherds as biodiversity conservators in Natura 2000». En él se hacía gala de que los agricultores y los ecologistas pueden trabajar juntos para que la conservación de la naturaleza produzca recursos y beneficios, y no problemas, para las

²⁰⁰https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf.

²⁰¹ <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/PAF%20ES.docx>.

comunidades locales. Gran parte de la cordillera de los Picos de Europa sufre económicamente por el abandono rural, la pérdida de pastos, la pérdida de fuentes de alimentación para los carroñeros y el riesgo de incendio. La Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos decidió hacer frente a este problema creando una marca de garantía especial, Pro-Biodiversidad, para apoyar a los ganaderos de ovino que operan bajo sistemas tradicionales extensivos, detener el abandono rural y mejorar las condiciones para la biodiversidad. A través de este régimen, se paga un precio mayor por la carne de ovino producida por agricultores que coexisten con lobos.

6. Artículo 16: excepciones a la protección rigurosa de las poblaciones de lobos en el anexo IV

Como normal general, todas las poblaciones de lobos enumeradas en el anexo IV de la Directiva sobre los hábitats están estrictamente protegidas y está prohibido capturar, sacrificar o perturbar deliberadamente a los individuos en su área de distribución natural. Además, no se pueden deteriorar ni destruir los lugares de reproducción y las zonas de descanso. Esta protección se aplica tanto dentro de los lugares Natura 2000 como fuera de ellos.

No obstante, en determinadas circunstancias excepcionales, puede estar justificado permitir la captura o el sacrificio de algunos lobos individuales. Entre otros motivos, para evitar una depredación significativa del ganado, para colocar radiocollares en lobos con fines de investigación, control y gestión, o para eliminar individuos condicionados con comida o audaces y potencialmente peligrosos.

El artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats prevé la flexibilidad suficiente para abordar tales situaciones permitiendo que los Estados miembros adopten excepciones a las disposiciones generales de protección rigurosa y lleven a cabo las referidas actividades (los siguientes apartados deben leerse junto con la parte III del documento).

Condiciones previas para conceder una excepción

El artículo 16 establece tres condiciones previas que deben cumplirse antes de conceder una excepción. Las autoridades nacionales competentes deben demostrar:

- la existencia de uno o varios de los motivos enumerados en el artículo 16, apartado 1, letras a) a e), respaldada por pruebas suficientes;
- la ausencia de otra solución satisfactoria (es decir, si el problema puede resolverse de una forma que no implique una excepción, a saber, utilizando métodos no letales);
- la ausencia de efectos perjudiciales de la excepción para el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural.

En este documento, la aplicación de estos requisitos se ilustra con el caso del lobo. Conviene recordar que es responsabilidad de las autoridades nacionales competentes aplicar estas disposiciones justificando y acreditando convenientemente el cumplimiento de todas las condiciones del artículo 16, apartado 1. Del mismo modo, compete en primera instancia a las autoridades judiciales nacionales verificar y garantizar el cumplimiento de los requisitos en un contexto concreto y en casos específicos.

1) Demostración de uno o varios de los motivos enumerados en el artículo 16, apartado 1, letras a) a e)

Los motivos enumerados en el artículo 16, apartado 1, son los siguientes:

- a) «con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales»;
- b) «para 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»;
- c) «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 para el medio ambiente»;
- d) «para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas»;
- e) «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».

Ejemplos de justificaciones de las excepciones para los lobos:

- Es probable que la **justificación recogida en la letra a)** se utilice en raras ocasiones. Entre otros casos, podría invocarse cuando una especie de presa silvestre en peligro esté amenazada por la depredación del lobo. No obstante, conviene recordar que la depredación sufrida por una especie autóctona por parte de otra especie autóctona es un proceso natural e inherente al funcionamiento de los ecosistemas. Además, antes de considerar la posibilidad de establecer una excepción, deben identificarse y abordarse efectivamente el resto de amenazas o factores restrictivos para la especie presa (p. ej., deterioro del hábitat, perturbaciones humanas, caza excesiva, competencia con especies domésticas, etc.).
- **Justificación contemplada en la letra b).** En el caso de los lobos, las excepciones aplicadas por los Estados miembros suelen aspirar a evitar daños graves al ganado. Esta disposición pretende evitar daños graves y, por tanto, no es preciso que los daños ya se hayan producido. Sin embargo, debe demostrarse la probabilidad de que se produzcan daños graves que excedan los riesgos empresariales normales y también debe haber pruebas suficientes que justifiquen que cualquier método de control letal empleado al amparo de la excepción es efectivo, proporcionado y sostenible para evitar o limitar los daños graves. Puede recurrirse a esta justificación para eliminar lobos susceptibles de provocar niveles elevados de depredación del ganado a pesar de la correcta aplicación de medidas de prevención apropiadas (como, por ejemplo, vallas eléctricas a prueba de lobos y perros guardianes de ganado).
- La **justificación a que se refiere la letra c)**, referente a la salud y seguridad públicas u otras razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente, puede justificar, por ejemplo, el uso de métodos aversivos para hostigar o eliminar lobos condicionados con comida, habituados o audaces que se aproximan reiteradamente a los seres humanos, u otros individuos o manadas de lobos que exhiben un comportamiento indeseado y peligroso.

Ejemplos de medidas en beneficio de la salud y seguridad públicas:

La entidad alemana Dokumentations und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) ha aprobado directrices para ayudar a las autoridades de gestión nacionales a lidiar con los lobos audaces o inusualmente dóciles (Reinhardt *et al.*, 2018). Como primer paso, las directrices ayudan a las autoridades a saber si el comportamiento de un lobo es realmente inusual. A continuación, si efectivamente parece que un lobo se siente atraído por las personas o los perros, se recomienda un enfoque gradual en función de la gravedad de los incidentes registrados, comenzando por la

eliminación de los elementos que desencadenan la atracción (p. ej., comida) y condicionamiento aversivo, y llegando hasta la eliminación (letal o no letal) del lobo en los casos más graves.

Los científicos expertos de la LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe: un grupo especializado de la Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN) han elaborado una declaración estratégica sobre la gestión de los lobos audaces que va en la misma línea y describe las medidas recomendadas para distintos tipos de comportamiento del lobo, así como prioridades de investigación (LCIE, 2019).

Evaluación del comportamiento del lobo y del riesgo que puede plantear para la seguridad humana con recomendaciones de actuación (LCIE, 2019)		
Comportamiento	Evaluación	Recomendación de actuación
El lobo pasa cerca de asentamientos en la oscuridad.	No es peligroso.	No es necesario actuar.
El lobo se desplaza a una distancia visible de asentamientos/viviendas dispersas a la luz del día.	No es peligroso.	No es necesario actuar.
El lobo no escapa inmediatamente cuando ve vehículos o seres humanos. Se detiene y observa.	No es peligroso.	No es necesario actuar.
Durante varios días se observa al lobo a menos de 30 m de viviendas habitadas (múltiples ocasiones durante un período largo).	Requiere atención. Posible problema de fuerte habituación condicionamiento positivo.	Análisis de la situación. Búsqueda de elementos que ejerzan de atracción y, en caso de encontrarlos, eliminación. Estudiar la posibilidad de condicionamiento aversivo.
El lobo permite reiteradamente que la gente se acerque a él en un radio de 30 m.	Requiere atención. Indica una fuerte habituación. Posible problema de condicionamiento positivo.	Análisis de la situación. Estudiar la posibilidad de condicionamiento aversivo.
El lobo se aproxima reiteradamente a las personas por sí mismo a menos de 30 m. Parece que le interesan las personas.	Requiere atención/situación crítica. El condicionamiento positivo y la fuerte habituación pueden desembocar en un comportamiento cada vez más audaz. Riesgo de lesiones.	Estudiar la posibilidad de condicionamiento aversivo. Eliminación del lobo si el condicionamiento aversivo apropiado resulta infructuoso o no es viable.
El lobo ataca o hiere a seres humanos sin ser provocado.	Peligroso.	Eliminación.

- La **justificación a que se refiere la letra d)**, relacionada con la investigación, la educación, la repoblación y la reintroducción, puede utilizarse, por ejemplo, para permitir la captura temporal de lobos a fin de colocarles radiocollares con fines de investigación o control o a efectos de translocaciones para fines de conservación.

Ejemplo de captura de lobos mediante trampas para la investigación y el control

En 2018, mediante un canje de notas, la Comisión convino con las autoridades alemanas en que el Reglamento 3254/91 relativo a los cepos puede interpretarse en determinadas condiciones de tal forma que los cepos acolchados queden excluidos del ámbito de aplicación de la prohibición de dicho Reglamento. Este tipo de cepos cuentan con mandíbulas recubiertas con caucho (en lugar de dientes de acero) para minimizar el riesgo de que los animales sufran lesiones en el momento de la captura. Se considera que son el mejor medio disponible para capturar lobos vivos con fines de control e investigación, ya que su índice de éxito es mayor y la probabilidad de causar lesiones menor.

La Comisión estima que, si los cepos acolchados resultan necesarios para la investigación científica o el control destinados a mejorar el estado de conservación de la especie de que se trate, sería contrario al objetivo de conservación del Reglamento 3254/91 incluir tales cepos en el ámbito de aplicación de la prohibición del Reglamento. En consecuencia, podría preverse la utilización de cepos acolchados a efectos de conservación exclusivamente, siempre que: i) no exista otra solución satisfactoria; ii) no se perjudique el estado de conservación favorable de la especie; y iii) se tomen todas las precauciones para no herir al animal y reducir su estrés al mínimo.

En la práctica, estos cepos deben estar equipados con un transmisor que informe inmediatamente a las autoridades responsables cuando se capture un animal. Una vez informadas, las autoridades responsables tienen treinta minutos para intervenir a fin de que el período de estrés para el animal se reduzca todo lo posible y se evite que el propio animal se cause lesiones. El animal debe ser anestesiado por un veterinario profesional, equipado con un transmisor y liberado inmediatamente en la naturaleza.

Como se explica en el capítulo 3.2.1, las **excepciones con arreglo al artículo 16, apartado 1, letra e)**, pueden utilizarse con carácter excepcional para permitir la toma o posesión de determinados especímenes de lobo, sujetas a varias condiciones estrictas adicionales que deben cumplirse. El TJUE ha confirmado, en el asunto C-674/17, que el concepto de «toma» debe entenderse en el sentido de que incluye tanto la captura como el sacrificio de especímenes²⁰².

El objetivo de una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, letra e), no puede confundirse, en principio, con los objetivos de las excepciones basadas en el artículo 16, apartado 1, letras a) a d), de la Directiva, de modo que la primera disposición solo puede servir de fundamento a la adopción de una excepción cuando las segundas disposiciones no son pertinentes²⁰³. Si el objetivo de la excepción se encuadra en alguna de las letras a) a d) del artículo 16, las excepciones deben basarse en una o varias de dichas letras. Debe haber transparencia en las excepciones y en las razones que explican su utilización. Por ejemplo, si el principal objetivo es evitar daños graves al ganado o la propiedad, debe invocarse la letra b). Si un lobo habituado actúa de manera peligrosa, debe recurrirse a la letra c). Por lo tanto, la letra e) no es una disposición genérica que pueda utilizarse para cualquier tipo de sacrificio.

Al igual que en el caso de cualquier excepción en virtud del artículo 16, las decisiones nacionales que autoricen el sacrificio con arreglo a la letra e) deben concederse siempre

202 Apartado 32.

203 Véase el apartado 37 del asunto C-674/17: «[p]or consiguiente, el objetivo de una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva sobre los hábitats no puede confundirse, en principio, con los objetivos de las excepciones basadas en el artículo 16, apartado 1, letras a) a d), de dicha Directiva, de modo que la primera disposición solo puede servir de fundamento a la adopción de una excepción en los supuestos en los que las segundas disposiciones no son pertinentes».

que el objetivo sea excepcional, específico y claro, en consonancia con los objetivos de la Directiva (artículo 2) y esté convenientemente justificado.

En el asunto C-674/17, el TJUE aceptó que la lucha contra la caza ilegal (caza furtiva) de lobos podría ser, en principio, un objetivo perseguido mediante una excepción concedida en virtud del artículo 16, apartado 1, letra e), siempre que contribuya al mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la especie de que se trate en su área de distribución natural. En este caso, la autoridad nacional que conceda el permiso debe justificar la excepción con pruebas científicas rigurosas, incluso con elementos comparativos sobre las consecuencias de dicha excepción para el estado de conservación de la especie. Si el objetivo de la excepción es combatir la caza furtiva, la autoridad debe tener en cuenta asimismo las estimaciones más recientes sobre el nivel de tal actividad y la mortalidad sobre la base de todas las excepciones concedidas. Por lo tanto, dichas excepciones concedidas para combatir la caza furtiva deben ser capaces de reducir la mortalidad derivada de la caza furtiva de la población afectada de tal forma que el efecto neto global para el tamaño de la población de lobos sea positivo.

Por otro lado, las excepciones basadas en el artículo 16, apartado 1, letra e), en comparación con las referidas en el artículo 16, apartado 1, letras a) a d), deben cumplir condiciones restrictivas adicionales. La utilización de esta excepción está permitida en condiciones de riguroso control, con autorizaciones claras relacionadas con lugares, fechas y cantidades, y con la aplicación de controles territoriales, temporales y personales estrictos para garantizar un cumplimiento efectivo. Además, debe aplicarse con criterio selectivo y de forma limitada y afectar a un número limitado de especímenes.

En lo tocante a la selectividad, la excepción debe abarcar un número de especímenes determinado de la forma más específica y apropiada posible, a la luz del objetivo perseguido por la excepción. En consecuencia, como ya subrayó el TJUE en el asunto C-674/17, puede ser necesario que la excepción no solo determine la especie objeto de la excepción o a tipos o grupos de especímenes de esta, sino a especímenes identificados individualmente²⁰⁴.

Por lo que respecta al «número limitado», este número dependerá en cada caso del nivel de la población (número de individuos), de su estado de conservación y de sus características biológicas. El «número limitado» deberá establecerse sobre la base de datos científicos rigurosos de los factores geográficos, climáticos, medioambientales y biológicos, así como de los relativos a los índices de reproducción y la mortalidad anual total debida a causas naturales. Dicho número debe estar claramente especificado en las decisiones por las que se establecen excepciones.

2) Ausencia de otra solución satisfactoria

La segunda condición previa es que «no exista ninguna otra solución satisfactoria». Esto implica que, como primera opción, siempre deben considerarse métodos preventivos y no letales (las excepciones son el último recurso). Las otras soluciones dependerán del contexto y de los objetivos específicos de la excepción que se esté considerando y deben tener en cuenta los mejores conocimientos y experiencias disponibles para cada situación.

Por ejemplo, en el caso de daños al ganado, antes de autorizar excepciones es necesario dar prioridad a otras soluciones no letales y aplicar correctamente medidas preventivas apropiadas y razonables a fin de reducir los riesgos de depredación como, por ejemplo, la vigilancia de pastores, el uso de perros guardianes de ganado, la protección de ganado mediante vallas o gestión alternativa del ganado (p. ej., control de parición de ganado bovino y ovino). Únicamente podrán autorizarse las autorizaciones para resolver el problema (residual) cuando se hayan aplicado dichas intervenciones alternativas y estas

204 Asunto C-674/17, apartado 73.

hayan demostrado ser ineficaces, o apenas parcialmente eficaces, o cuando no sea posible aplicar este tipo de intervenciones alternativas en un caso específico.

En el caso de lobos audaces o con un comportamiento inusual, o en el de lobos condicionados con comida, la eliminación de las causas específicas (p. ej., comida que ejerza de factor de atracción como resultado de una gestión deficiente de los residuos) y el condicionamiento aversivo deben ser las primeras respuestas que considerar, a fin de asustarles e intentar modificar su comportamiento, desincentivando que se aproximen a personas (por ejemplo, a través de varios tipos de métodos disuasorios y no letales) (Reinhardt *et al.*, 2018). Cuando se hayan considerado dichas soluciones alternativas y estas hayan demostrado no ser satisfactorias, o viables en el caso de que se trate, podrá concederse una excepción.

Respecto a las mencionadas excepciones destinadas a reducir la caza furtiva, el TJUE ha precisado (en el asunto C-674/17, apartados 48, 49 y 50) que la mera existencia de una actividad ilegal como la caza furtiva o las dificultades a las que se enfrenta el control de esta no bastan para dispensar a un Estado miembro de su obligación de garantizar la salvaguarda de las especies protegidas en virtud del anexo IV de la Directiva sobre los hábitats. Por el contrario, en tal situación, el Estado miembro debe dar prioridad, por un lado, al control estricto y eficaz de esta actividad ilegal y, por otro, a la implantación de medios que se ajusten a las prohibiciones impuestas con arreglo a los artículos 12 a 14, así como al artículo 15, letras a) y b), de la Directiva. A fin de justificar la excepción, los Estados miembros deben aportar una motivación precisa y adecuada en cuanto a la inexistencia de otra solución satisfactoria para lograr los objetivos, haciendo mención a la falta de otras soluciones satisfactorias o a los informes técnicos, jurídicos y científicos pertinentes.

3) Mantenimiento de la población en un estado de conservación favorable

La tercera condición previa es la garantía de que la excepción no supone «perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural».

De conformidad con el artículo 1, letra i), de la Directiva sobre los hábitats, «estado de conservación de una especie» debe entenderse como el conjunto de influencias que actúan sobre la especie y pueden afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio de los Estados miembros. El estado de conservación de una especie es favorable cuando i) la población «sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca», ii) «el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible» y iii) «exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo». Puede consultar más información en las directrices sobre la presentación de informes en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats.

El cumplimiento de esta condición (a saber, que la excepción no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural) exige una evaluación de las posibles repercusiones de la excepción para la población afectada y para el estado de conservación de la especie dentro del territorio del Estado miembro.

Las decisiones sobre la aplicación de excepciones y la evaluación de las posibles repercusiones de las excepciones para el estado de conservación de la población afectada deben sustentarse en conocimientos exactos de la población de lobos en cuestión y de sus tendencias. Además, deben evaluarse convenientemente las repercusiones adicionales y acumuladas de las excepciones teniendo en cuenta cualquier otro impacto negativo, directo o indirecto, generado por las actividades humanas (en particular el sacrificio accidental e ilegal). Dicha evaluación es necesaria para garantizar que la decisión no perjudique el estado de conservación de la población.

En el asunto C-674/17 (apartados 57 a 61), el TJUE ha subrayado que cualquier excepción en virtud del artículo 16, apartado 1, debe basarse en criterios que garanticen la preservación a largo plazo de la dinámica y de la estabilidad social de la especie de que se trate. En consecuencia, deben evaluarse convenientemente las repercusiones geográficas y demográficas acumuladas de todas las excepciones sobre la población afectada, junto con cualquier otra mortalidad de origen natural o humano.

La evaluación debe llevarse a cabo «localmente y en todo el territorio de ese Estado miembro o, en su caso, en la región biogeográfica de que se trate cuando las fronteras de tal Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas o, incluso, si la zona de distribución natural de la especie lo exige y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo». No obstante, no se tendrá en cuenta «la parte de la zona de distribución natural de la población afectada que se extiende a determinadas partes del territorio de un Estado tercero, que no está sujeto a las obligaciones de protección rigurosa de las especies de interés para la Unión».

En el asunto C-342/05, el TJUE sostuvo que las excepciones que afecten a poblaciones cuyo estado de conservación sea no favorable podrían admitirse «con carácter excepcional si se acreditara debidamente que no tienen como resultado agravar el estado de conservación no favorable de las mencionadas poblaciones o impedir que estas recuperen un estado de conservación favorable». El Tribunal concluyó que «no cabe excluir que el sacrificio de un número limitado de individuos carezca de incidencia sobre el objetivo consistente en mantener a la población de lobos en un estado de conservación favorable en su área de distribución natural, objetivo contemplado en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats. Así pues, una excepción de este tipo resultaría neutra para la especie de que se trata».

El TJUE ha confirmado este planteamiento en el asunto C-674/17 (apartados 66 a 69), añadiendo una referencia al principio de cautela: «por lo que respecta a la incidencia del estado de conservación desfavorable de una especie sobre la posibilidad de autorizar las excepciones en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la concesión de las mismas sigue siendo posible con carácter excepcional cuando se haya acreditado debidamente que no pueden agravar el estado de conservación no favorable de dichas poblaciones o impedir el restablecimiento de estas en un estado de conservación favorable». No obstante, «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».

En consecuencia, es posible conceder excepciones para el sacrificio de un número muy reducido de especímenes, realizando un análisis individual de cada caso, incluso aunque el estado de conservación de la especie no sea (todavía) favorable, siempre y cuando la excepción sea neutra por lo que respecta al estado de conservación de la especie, es decir, que no ponga en peligro la consecución del objetivo de restablecer o mantener, en un estado de conservación favorable en su área de distribución natural, la población de lobos. Por consiguiente, las excepciones no podrán tener un impacto global neto negativo para la dinámica de población, el área de distribución natural, la estructura de la población o su salud (incluidos los aspectos genéticos), o las necesidades de conectividad de la población de lobos afectada.

Por lo tanto, cuanto menos favorables sean el estado de conservación y las tendencias, menos probabilidades de poder cumplir esta tercera condición previa y de que la concesión de excepciones esté justificada, salvo en las circunstancias más excepcionales. El estado de conservación y las tendencias de la especie (a nivel biogeográfico y de población), sobre la base de datos y conocimientos exactos, constituyen, por ende, aspectos fundamentales para valorar el cumplimiento de la tercera condición previa.

Excepciones y el papel del estado de conservación favorable y los planes para especies

Elaborar un plan de conservación y gestión del lobo adecuado e integral puede proporcionar un buen marco general para aplicar todas las herramientas y medidas necesarias, incluido el posible uso de excepciones. Cuando dichos planes se ejecutan convenientemente, con resultados demostrados por lo que respecta al estado de conservación favorable, el artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats proporciona la flexibilidad requerida a través de la aplicación de excepciones.

Las excepciones a la protección rigurosa de los lobos pueden estar mejor justificadas si los Estados miembros adoptan y aplican adecuadamente un conjunto integral de medidas adecuadas, efectivas y verificables para garantizar una protección efectiva y alcanzar o mantener un estado de conservación favorable de la especie.

Este sería el caso si:

- Existe un plan apropiado de conservación y recuperación del lobo, plena y correctamente aplicado y perfectamente controlado, con el objetivo de garantizar un estado de conservación favorable y de abordar los conflictos socioeconómicos.
- El plan se basa en los mejores datos científicos disponibles y en un sistema sólido de seguimiento de la población de lobos.
- Se aplican todas las medidas compensatorias y de prevención necesarias.
- Se aplican medidas apropiadas para combatir eficazmente la caza furtiva (como la penalización, el enjuiciamiento y las campañas de sensibilización) y abordar cualquier otro factor de mortalidad de origen humano (como las muertes en carretera).
- Se abordan satisfactoriamente todas las demás amenazas para la conservación del lobo en la zona afectada (p. ej., hibridación).
- Se atiende convenientemente al resto de causas de mortalidad del ganado en pastoreo (p. ej., perros en libertad).
- Los objetivos y las condiciones aplicables a las excepciones se establecen y justifican claramente con suficientes pruebas científicas. Queda demostrado que no se dispone de otras soluciones satisfactorias y que el método letal utilizado en la excepción es la única manera de evitar o limitar los daños graves o de lograr los otros objetivos de las excepciones, de conformidad con la legislación pertinente. Las excepciones se evalúan y deciden caso por caso.
- La excepción prevista no supone perjudicar el estado de conservación de la población a nivel de población local ni en el área de distribución natural de la especie.

REFERENCIAS:

- Andersen, R., Linnell, J. D. C. y Solberg, E. J. (2006). *The future role of large carnivores on terrestrial trophic interactions: the northern temperate view*. Large herbivore ecology, ecosystem dynamics and conservation: 413-448. Danell, K., Bergström, R., Duncan, P. y Pastor, J. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Barkham, P. *Denmark Gets Its First Wild Wolf Pack in 200 Years*, The Guardian, 4 de mayo de 2017. <http://www.theguardian.com/environment/2017/may/04/denmark-gets-its-first-wild-wolf-pack-in-200-years>
- Bassi, E., Gazzola, A., Bonghi, P., Scandura, M., Apollonio, M. (2020). *Relative impact of human harvest and wolf predation on two ungulate species in Central Italy*. En Ecological Research, volumen 35, n.º 4. <https://esj-journals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1440-1703.12130>
- Bath, A. J. y Majic, A. (2001). *Human dimensions in wolf management in Croatia: understanding attitudes and beliefs of residents in Gorski kotar, Lika and Dalmatia towards wolves and wolf management*. Large Carnivore Initiative for Europe. www.lcie.org
- Boffey, D. *Pioneering Wolf Becomes First Sighted in Belgium for a Century*, The Guardian, 22 de enero de 2018, <http://www.theguardian.com/environment/2018/jan/22/pioneering-female-becomes-first-wolf-in-belgium-in-a-century>
- Boitani, L. (2003). *Wolf conservation and recovery*. Wolves: behavior, ecology, and conservation: 317-340. Mech, L. D. y Boitani, L. (Eds.). Chicago: University of Chicago Press.
- Boitani, L. *et al.* (2015). Key actions for Large Carnivore populations in Europe. Istituto di Ecologia Applicata (Roma, Italia). Informe para la DG Medio Ambiente, Comisión Europea, Bruselas. https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf
- Breitenmoser, U., Breitenmoser-Würsten, C., Carbyn, L. N. y Funk, S. M. (2001). *Assessment of carnivore reintroductions*. Carnivore conservation: 241-281. Gittleman, J. L., Funk, S. M., Macdonald, D. W. y Wayne, R. K. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Breitenmoser, U. (1998). *Large predators in the Alps: the fall and rise of man's competitors*. Biological Conservation 83(3): 279-289.
- Carpio, Antonio & Acevedo, Pelayo & Apollonio, Marco. (2020). Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations. Mammal Review. 51. 10.1111/mam.12221. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/mam.12221>
- CDP News (2018) Carnivore Damage Prevention News: <http://www.medwolf.eu/index.php/cdpnews.html>; <http://www.protectiondestroupeaux.ch/en/cdpnews/>
- Chapron, G., P. Kaczensky, J. Linnell, M. von Arx *et al.* (2014). *Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes*, Science 19 de diciembre de 2014: vol. 346, n.º 6216, pp. 1517-1519.
- Consejo de Europa (2014) Recomendación n.º 173 (2014) sobre la hibridación entre lobos silvestres (*Canis lupus*) y perros domésticos (*Canis lupus familiaris*). <https://rm.coe.int/0900001680746351>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2007). Asunto C-342/05. Sentencia del Tribunal (Sala Segunda) de 14 de junio de 2007 Comisión de las Comunidades Europeas/República de Finlandia. Incumplimiento de Estado - Directiva 92/43/CEE - Conservación de los hábitats naturales - Fauna y flora silvestres - Caza del lobo.

- Ministerio de Cultura de Croacia (2010) *Plan de gestión del lobo en la República de Croacia para el período 2010-2015*. <http://www.life-vuk.hr/eng/wolf-management-plan/wolf-management-plan-in-croatia/wolf-management-plan-in-the-republic-of-croatia-for-the-period-2010%E2%80%932015-837.html>
- Decker, D. J., Brown, T. L. y Siemer, W. F. (2001). *Human dimensions of wildlife management in North America*. Bethesda, Maryland, EE. UU.: The Wildlife Society.
- DREAL (2018). Sitio web de la Direction regionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement: Données sur les dommages. <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/protocole-dommages-a3854.html>
- DBBW (2018). Sitio web de Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW). <https://www.dbb-wolf.de/>
- Decker, D. J., Brown, T. L. y Siemer, W. F. (2001). *Human dimensions of wildlife management in North America*. Bethesda, Maryland, EE. UU.: The Wildlife Society.
- Echegaray, J. y Vila, C. (2010). *Noninvasive monitoring of wolves at the edge of their distribution and the cost of their conservation*. *Animal Conservation*, 13 (2): 157-161-.
- Comisión Europea (2017) Golden Eagle conservation scheme – Finland, Farming for Biodiversity - The results-based agri-environment schemes, sitio web de la Comisión Europea. http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/golden-eagle-conservation-scheme-finland_en.htm
- Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia entre el hombre y los grandes carnívoros (2019), casos prácticos. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm
- Fernández-Gil A, Naves J, Ordiz A, Quevedo M, Revilla E, Delibes M (2016) *Conflict Misleads Large Carnivore Management and Conservation: Brown Bears and Wolves in Spain*. *PLoS ONE* 11(3): e0151541. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0151541>
- Fernández-Gil, S. Cadete da Rocha Pereira, S Dias Ferreira Pinto, I. Di Silvestre (2018) *Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States*. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)59684_4](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)59684_4)
- GCG (2018) Grupo Campo Grande para la coexistencia del lobo y la ganadería extensiva: Declaración del Grupo Campo Grande para el tratamiento del conflicto en torno al lobo. https://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2018/08/DeclaracionGCG_v3.pdf
- Gtowaciflski, Z. & Profus, P. (1997). *Potential impact of wolves Canis lupus on prey populations in Eastern Poland*. En *Biological Conservation* 80 (1997) 99-106.
- Hovardas, T., K. Marsden, S. Psaroudas, Y. Mertzanis, K. Brandt (2017) *Case studies for coexistence: examples of good practice in sup-porting coexistence between people and large carnivores*. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/144_case%20studies%20analysis%20report.pdf
- Kojola, I., P. Helle, S. Heikkinen (2011) *Susikannan viimeaikaiset muutokset Suomessa eri aineistojen valossa*, Suomen Riista 65: <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/530616>
- Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. y Ronkainen, S. (2004). *Predation on European forest reindeer (Rangifer tarandus) by wolves (Canis lupus) in Finland*. *Journal of Zoology*, Londres 263(3): 229-236.
- KORA (2016) *Wolves living in proximity to humans*. https://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/52_KORA_Publikationen/520_KORA_Berichte/KORA_Bericht_76_Wolves_living_in_proximity_to_humans.pdf

- Kontaktbüro Wölfe in Sachsen (2019) Sitio web de Kontaktbüro Wölfe in Sachsen. <https://www.wolf-sachsen.de/en/wolfsregion/the-contact-office>
- LCIE (2018) Sitio web de Large Carnivore Initiative for Europe. <http://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf->
- LCIE (2019) Declaración de principios de Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE): Management of bold wolves. https://lciepub.nina.no/pdf/636870453845842163_PPS_bold%20wolves.pdf
- Leonard, J. A., Echegaray, J., Randi, E. & Vilà, C. (2014). *Impact of hybridization on the conservation of wild canids*. Pp: 170-184. En: Gompper, M.E. (ed). Free ranging dogs and wildlife conservation. Oxford University Press, Oxford, Reino Unido. 312 páginas.
- Liberg, O, G. Chapron, P. Wabakken, H. Pedersen, N. Hobbs, H. Sand (2011) *Shoot, shovel and shut up*. Proceedings of the Royal Society B: volumen 279, n.º 1730. <https://doi.org/10.1098/rspb.2011.1275>
- LIFE DINALP BEAR (2016) Non-consumptive use of brown bears in tourism: guidelines for responsible practices. http://dinalpbear.eu/wp-content/uploads/Odgovorno-opazovanje-medvedov-v-severnih-Dinaridih_EN_web.pdf
- LIFE EUROLARGE CARNIVORES (2019) LIFE EUROLARGE CARNIVORES: Mejorar la convivencia con grandes carnívoros. <https://www.eurolargecarnivores.eu/en/>
- Linnell y Alleau (2016) *Predators That Kill Humans: Myth, Reality, Context and the Politics of Wolf Attacks on People*. Problematic Wildlife, DOI: 10.1007/978-3-319-22246-2_17: https://www.researchgate.net/publication/301267098_Predators_That_Kill_Humans_Myth_Reality_Context_and_the_Politics_of_Wolf_Attacks_on_People
- Linnell, J. et al. (2002). *The fear of wolves: A review of wolf attacks on humans*. NINA Oppdragsmelding 731:1-65 Trondheim, enero de 2002. <https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/2002.Review.wolf.attacks.pdf>
- Linnell, J. D. C., Brøseth, H., Solberg, E. J. y Brainerd, S. M. (2005). *The origins of the southern Scandinavian wolf population: potential for natural immigration in relation to dispersal distances, geography and Baltic ice*. Wildlife Biology 11: 383-391.
- Linnell, J. D. C., Nilsen, E. B., Lande, U. S., Herfindal, I., Odden, J., Skogen, K., Andersen, R. y Breitenmoser, U. (2005). *Zoning as a means of mitigating conflicts with large carnivores: principles and reality*. In *People & Wildlife: conflict or co-existence?* pp. 162-175. Woodroffe, R., Thirgood, S. y Rabinowitz, a. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Linnell, J.D.C., Odeen J., Smith, M.E.e. Aanes, r. y Swenson, J.E. (1999) *Large carnivores that kill livestock: do. 'problem individuals' really exist?* Wildlife Society Bulletin 1999, 27(3):698-705.
- Linnell, J. D. C., Promberger, C., Boitani, L., Swenson, J. E., Breitenmoser, U. y Andersen, R. (2005). *The linkage between conservation strategies for large carnivores and biodiversity: the view from the 'half-full' forests of Europe*. En *Carnivorous animals and biodiversity: does conserving one save the other?:* pp. 381-398. Ray, J. C., Redford, K. H., Steneck, R. S. y Berger, J. (eds.). Washington: Island Press.
- Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe (Directrices para los planes de gestión de los niveles de población de grandes carnívoros en Europa). Informe elaborado por Large Carnivore Initiative for Europe para la Comisión Europea (contrato 070501/2005/424162/MAR/B2). http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf
- Linnell, J. (2013). From conflict to coexistence: *insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions* (contrato

- Nº070307/2012/629085/SER/B3). John D. C. Linnell Instituto Noruego de Investigación de la Naturaleza (NINA), Apdo. de correos 5685 Sluppen, NO-7485 Trondheim, NORUEGA. 2013. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf
- Linnell, J. (2014) *The symbolic wolf: Competing visions of the European landscapes*. Blog de LCIE: <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>
- Linnell, J (2016). *First wolf reproduction in Austria since 19th century*. <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/87/First-wolf-reproduction-in-Austria-since-19th-century>
- Linnell, J. D. C. & Cretois, B. (2018). Investigación para la Comisión AGRI. *The revival of wolves and other large predators and its impact on farmers and their livelihood in rural regions of Europe*, Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas. http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29617488
- Linnell, J. D. C., Kovtun, E. & Rouart, I. (2021). *Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020*. NINA Report 1944 Instituto Noruego de Investigación de la Naturaleza. <https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/2729772/ninarapport1944.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lute, M.L., Carter N.H., López-Bao J.V., Linnell, J.D.C. (2018). *Conservation professionals agree on challenges to coexisting with large carnivores but not on solutions*. Biological Conservation, volumen 218, 2018, páginas 223-232. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320717316166>
- Marsden, K. Hovardas, T. Spyros Psaroudas, S. Mertzanis, Y. Callisto, Baatz, U. (2016). Plataforma de la UE de grandes carnívoros: *Supporting good practice for coexistence – presentation of examples and analysis of support through the EAFRD*. Secretaría de la Plataforma para la DG Medio Ambiente de la Comisión Europea, contrato de servicio n.º 07.0202/2015/713809/SER/ENV/B.3. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/160906_LC%20Platform-case%20studies%20and%20RD.pdf
- Marucco F, Boitani L.(2012). *Wolf population monitoring and livestock depredation preventive measures in Europe*. Hystrix 23(1): 1-4. doi:10.4404/hystrix-23.1-6364.
- MTES, MAA (2018) Plan de acción nacional de Francia para 2018-2023 sobre el lobo y la ganadería. http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/nap_wolf_and_stock-rearing_activities_2018-2023.pdf
- Mykrä, S., M. Pohja-Mykrä, T. Vuorisalo (2017) *Hunters' attitudes matter: diverging bear and wolf population trajectories in Finland in the late nineteenth century and today*. European Journal of Wildlife Research. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-017-1134-1>
- Odden, J., Linnell, J. D. C., Moa, P. F., Herfindal, I., Kvam, T. y Andersen, R. (2002). *Lynx depredation on domestic sheep in Norway*. Journal of Wildlife Management 66(1): 98- 105.
- Persson, J., Geir R. Rauset Guillaume Chapron. *Paying for an Endangered Predator Leads to Population Recovery*. Conservation Letters 8(5) Primera publicación: 30 de marzo de 2015. <https://doi.org/10.1111/conl.12171>
- Pohja-Mykrä, M. (2016) *Felony or act of justice? – Illegal killing of large carnivores as defiance of authorities*. Journal of Rural Studies, 44, 46-54. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.01.003>
- Proteggi il tuo bestiame (2019) Sitio web de Proteggi il tuo bestiame. <http://www.protezionebestiami.it/>
- Plataformas regionales de grandes carnívoros (2019) Sitio web de las plataformas regionales de seres humanos y grandes carnívoros.

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm

- Reinhardt et al. (2018). *Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –BfN Skript 502*.
<https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript502.pdf>
- Informes en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats. Notas explicativas y directrices para el período 2013-2018. Versión definitiva, mayo de 2017. Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y Centro Temático Europeo sobre la Biodiversidad.
http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17. Rigg R, Find'ó S, Wechselberger M, Gorman M, Sillero-Zubiri C, MacDonald D. (2011). Mitigating carnivore-livestock conflict in Europe: lessons from Slovakia 2011. *Oryx*, 45(2): 272–280. doi: 10.1017/S0030605310000074.
- Rigg, R., T. Skrbinšek, J. Linnell (2014) *Engaging stakeholders in wildlife monitoring a pilot study of wolves in Slovakia using non-invasive genetic sampling*.
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/pa_slovakia_final_report.pdf
- Ripple, W.J. y Beschta, R.L., (2012). *Large predators limit herbivore densities in northern forest ecosystems*. *European Journal of Wildlife Research*, volumen 58, páginas 733–742(2012).
<https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>
- Salvatori, V., Ed. (2012). *Large carnivore conservation and Management in Europe: the contribution of EC co-funded LIFE projects*. Istituto di Ecologia Applicata, Via B. Eustachio 10. 00161 Roma, ITALIA. 2013.
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_2_life_and_l.c.pdf
- Salvatori, V., Godinho, R., Braschi, C., Boitani, L., Ciucci P., (2019). *High levels of recent wolf x dog introgressive hybridization in agricultural landscapes of central Italy*. *European Journal of Wildlife Research*, 65, 73–87. doi.org/10.1007/s10344-019-1313-3.
- Santiago-Avila FJ, Cornman AM, Treves A (2018) *Killing wolves to prevent predation on livestock may protect one farm but harm neighbours*. *PLoS ONE* 13(1): e0189729.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189729>
- Skogen, K., Haaland, H., Brainerd, S. y Hustad, H. (2003). *Puntos de vista locales sobre los grandes carnívoros y su gestión: un estudio en cuatro municipios* [Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger]. Instituto Noruego de Investigación de la Naturaleza Fagrapport 070: 1-30.
- Skogen, K. y Krange, O. (2003). *A wolf at the gate: The anti-carnivore alliance and the symbolic construction of community*. *Sociologia Ruralis* 43(3): 309-325.
- Sundqvist, A.K., Ellegren, H. & Vilà, C. (2008). *Wolf or dog? Genetic identification of predator from saliva collected around bite wounds on prey*. *Conservation Genetics*, 9 (5): 1275-1279.
- Tasch, B. (2017). *First Official Proof of Wolf in Luxembourg Since 1893*, LUXEMBOURG TIMES, 1 de septiembre de 2017. <http://luxtimes.lu/archives/1112-first-official-proof-of-wolf-in-luxembourg-since-1893>
- Trouwborst, A. & F.M. Fleurke (2018). *Killing Wolves Legally – Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law*. *Journal of International Wildlife Law and Policy*, en prensa.
- van Eeden LM, Eklund A, Miller JRB, López-Bao JV, Chapron G, Cejtin MR, Crowther MS, Dickman CR, Frank J, Krofel M, Macdonald DW, McManus J, Meyer TK, Middleton AD, Newsome TM, Ripple WJ, Ritchie EG, Schmitz OJ, Stoner KJ, Tourani M, Treves A. (2018) *Carnivore conservation needs evidence-based livestock protection*. *PLoS Biol.* Sep 18;16(9):e2005577. doi. 10.1371/journal.pbio.2005577.
- Wielgus RB, Peebles KA (2014) *Effects of Wolf Mortality on Livestock Depredations*. *PLoS ONE* 9(12): e113505. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0113505>

Young, J. C., Searle, K., Butler, A., Simmons, P., Watt A. D., Jordan, A. (2016). *The role of trust in the resolution of conservation conflicts*, *Biological Conservation*, volumen 195, 196-202.

Plataforma de la UE de grandes carnívoros:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

Plataformas regionales de grandes carnívoros:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm