

*La Red Natura 2000 en el
marco del nuevo período de
programación 2007-2013 y su
contribución al desarrollo
sostenible*

La Red Natura en la Región Macaronésica

PROCESO Y DESIGNACIÓN DE LAS NUEVAS ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES (ZEPA)



Por

Pedro Rubens Castro Simancas
Jefe del Servicio Administrativo
Viceconsejería de Medio Ambiente
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial
Gobierno de Canarias



LA RED NATURA 2000



La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, crea una red ecológica europea denominada «Natura 2000».

Dicha red consta de «*zonas especiales de conservación*» (ZEC), designadas por los Estados miembros, así como de '*zonas especiales de protección*' para las aves (ZEPA) establecidas por la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres.

DESIGNACIÓN DE LAS ZEPA:

La «Directiva sobre aves», fue sin embargo, el primer acto legislativo comunitario que tenía como objetivo la conservación a largo plazo de todas las especies de aves silvestres de la Unión Europea.

En ella se recoge una lista de 181 especies y subespecies amenazadas que necesitan especial atención. Corresponde a los Estados miembros declarar zonas de especial protección para las aves (ZEPA), en particular para la conservación de las aves migratorias, una de las riquezas naturales que comparten todos los europeos.

Las Zonas de Especial Conservación

La designación de las ZEC se hace en tres etapas:

- a) Según los criterios establecidos en los anexos, cada Estado miembro prepara una lista de lugares con hábitats naturales y especies de fauna y flora silvestres.
- b) A partir de esas listas nacionales y de acuerdo con los Estados miembros, la Comisión elabora una lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) para cada una de las siete regiones biogeográficas de la UE (alpina, atlántica, boreal, continental, macaronésica, mediterránea y panónica).
- c) En un plazo máximo de seis años tras la selección de un emplazamiento como lugar de importancia comunitaria, el Estado miembro interesado designa el lugar como zona especial de conservación (ZEC).



La Directiva de Aves se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado silvestre en el territorio europeo de los Estados miembros de la U.E. Tiene como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación. Se aplica igualmente a sus huevos, nidos y hábitats.

La Directiva se refiere a las especies silvestres, es decir, a sus poblaciones e individuos, cualquiera que sea su procedencia en el medio natural.

Quedan excluidas, por tanto, las poblaciones domésticas, incluso las devueltas a su estado silvestre, al igual que las especies introducidas de forma deliberada o accidental, o la observación eventual de individuos manifiestamente huidos del cautiverio. Quedan asimismo excluidos los especímenes que viven en cautividad.



La Directiva de Aves, pues, mandata a los Estados miembros a que tomen todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficies suficiente de hábitats para todas las especies de aves.

La preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de los biotopos y de los hábitats impondrán en primer lugar las medidas siguientes :

- a) creación de zonas de protección ;
- b) mantenimiento y ordenación de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección ;
- c) restablecimiento de los biotopos destruidos ;
- d) desarrollo de nuevos biotopos.

CREACIÓN DE LAS ZEPA

Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación las aves, dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la Directiva.

Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias, cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular importancia a la producción de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional (Convenio de Ramsar).



Los artículos 3 y 4 de la Directiva establecen que los Estados miembros deben preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficientes de hábitats. Más concretamente, el artículo 4 precisa que *los territorios más adecuados en número y superficie han de clasificarse como zonas de especial protección para las aves (ZEPA).*

Preservación de hábitats y red de Zonas de Protección Especial (artículos 3 y 4)

Objetivos de estos artículos

El artículo 3 expresa la prioridad esencial de preservar o mejorar los hábitats de las aves, condición indispensable para la consecución del objetivo de la Directiva.

- * Introduce las nociones de superficie y de diversidad suficientes de dichos hábitats.
- * Establece un enfoque basado en dos acciones: la creación de espacios protegidos y controlados y la adopción de medidas generales que aseguren una evolución favorable de los hábitats.
- * Al igual que el artículo 2, junto a una actitud de conservación plantea una actitud de restauración e incluso de creación de hábitats.
- * La protección de hábitats es una obligación basada en compromisos formales de los Estados a la Comisión.

El artículo 4 es un elemento fundamental de la Directiva.

Concreta la acción protectora que debe emprenderse con el fin de asegurar unos hábitats adecuados para un cierto número de especies particularmente vulnerables, enumeradas en el anexo 1 de la Directiva, y para las especies migratorias. Ello se basa igualmente en una doble acción: a) medidas específicas aplicadas en todo el territorio, y b) el establecimiento de una red de Zonas Especiales de Protección (ZEPA), en número y superficie suficientes para asegurar a las especies afectadas unas condiciones favorables en toda su área de distribución.

A finales de 1998 existían en España 170 Zonas de Protección Especial, que representaban en total una superficie de 33.191 km.

* Para una mayoría de ellas se establecieron planes de gestión y medidas de conservación, bajo el control de las autoridades de las Comunidades Autónomas.

* Se aprobaron diversos proyectos importantes de restauración de hábitats o ecosistemas significativos para las aves y medidas de conservación de especies en peligro (*Aquila adalberti*, *Hieraaetus fasciatus*, *Gypaetus barbatus*, *Columba bolli*, *Columba junoniae*, *Otis tarda*, *Ciconia nigra*, etc.) financiados con fondos de LIFE-Naturaleza.



Real Decreto 928/1995, de 23 de junio, por el que se establece un régimen de fomento del uso en determinados humedales de métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural y de las aves silvestres

El ámbito de aplicación de las actuaciones a que se refiere el citado Real Decreto sería como mínimo, entre otras, *las zonas de especial protección para las aves, [en los] límites de cada una de ellas aprobados por la Comisión Europea.* Dichas zonas se recogen en el anexos 2 del Real Decreto.



ANEXO 2

Zonas de especial protección para las aves (ZEPAs), a que se refiere el artículo 4 de la directiva 79/409/CEE

Canarias

Las Palmas:

39. Jandía.

42. Dunas de Corralejo e isla de Lobos.

96. Pozo Negro.

97. Betancuría.

101. Lajares.

41. Ojeda, Inagua y Pajonales.

110. Ayagaures y Pílancones.

111. Tamadaba.

112. Juncalillo del Sur.

113. Macizo de Tauro.

Parque Nacional de Timanfaya.

Santa Cruz de Tenerife:

95. Tigaiga.

102. Garoé.

103. El Hierro.

104. Gorreta y Salmor.

105. Acandilados de Alajeró.

107. Corona Forestal de Tenerife.

108. Los Órganos.

114. Montes de Sauces, Puntallana y Garafía.

Parque Nacional de Garajonay.

Parque Nacional de la Caldera de Taburiente.



En el año 2000, a raíz de un informe de la ONG SEO/BirdLife, la Comisión Europea inició un expediente de infracción al Reino de España por vulnerar la Directiva de Aves al no declarar suficientes espacios importantes para las aves como ZEPA.

Más tarde, tras muchos meses de justificaciones y declaración de espacios por el Reino de España como espacios ZEPA, la Comisión llevó ante el Alto Tribunal de las Comunidades Europeas de Luxemburgo a 7 Comunidades Autónomas (**Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia**).

(Carta de emplazamiento SG (2000) D/100892 de la Secretaría General de la Comisión Europea al Ministerio de Asuntos Exteriores relativa a la aplicación en España de dicha Directiva en relación con el expediente 1999/2212 incoado por la Comisión Europea).

Situación en Canarias:

Hasta 2006 existían 28 espacios designados ZEPA en Canarias. Estos espacios ocupaban 210.696 ha, lo que se traducía en un 28,34% de la superficie terrestre del archipiélago canario. Cabe recordar que este porcentaje superficial cuadruplicaba hasta ese momento la media europea, situada en un 6,89%.



Ante la *Carta de emplazamiento SG (2000) D/100892 de la Secretaría General de la Comisión Europea*, la Dirección General del Medio Natural del Gobierno de Canarias realizó un **análisis de las áreas IBA** existentes (con base al Inventario IBA89), obteniendo unos resultados que en aquellos momentos no concuerdan totalmente con el planteamiento de la Comisión Europea, quien, de acuerdo con el informe de la SEO/BirdLife, consideraba inicialmente que todas las IBA debían ser designadas ZEPA (de acuerdo con el Inventario IBA98), *salvo prueba científica en contra*.

El programa Áreas Importantes para las Aves (IBA)

El programa de Áreas Importantes para las Aves (IBA- *Important Bird Areas*), fue creado por BIRD LIFE INTERNATIONAL para asegurar la conservación a largo plazo de una red de lugares críticos para las aves y la biodiversidad que, en conjunto, abarcan todos los ecosistemas principales.

Las IBA son, pues, lugares identificados para la conservación de especies de aves globalmente amenazadas. Escogidas bajo criterios acordados y estandarizados que son aplicados mundialmente.

Suficientemente grandes para mantener poblaciones de aves, manejables desde una perspectiva de conservación y, en la medida de lo posible sus áreas deben ser definidas geográficamente. Preferiblemente, y cuando sea adecuado, las redes deben ser de áreas naturales protegidas existentes.

Deberían formar parte de una propuesta más amplia e integrada de conservación que abarque especies, sitios, hábitat y personas.

Las Áreas Importantes para las Aves de SEO/BirdLife: un inventario ornitológico

Las Áreas Importantes para las Aves (IBAs) son lugares de importancia internacional para la conservación de las aves, seleccionados con criterios científicos acordados internacionalmente.

Desde 1989, BirdLife International desarrolla el Programa de Áreas Importantes para las Aves (Important Bird Areas, IBAs), cuyo objetivo es la conservación de las zonas críticas para las aves en todo el mundo. En España, SEO/BirdLife es la responsable de este programa.

El inventario de IBAs ofrece un listado de áreas prioritarias en cada Estado miembro de la Unión Europea para facilitar la aplicación de la Directiva Comunitaria 79/409/CEE relativa a la Conservación de las Aves silvestres, sobre la declaración de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs).

Actualmente están inventariadas más de 2.400 IBAs en 32 países europeos, de ellas España tiene casi 400 que ocupan 16 millones de hectáreas (un 32% de la superficie de nuestro país).

Valor jurídico de las IBAS

El inventario de IBA está reconocido como **instrumento de trabajo y elemento probatorio** de la Comisión de las Comunidades Europeas. En este último sentido la Comisión se ha remitido a dicho inventario para demostrar la falta de designación de ZEPA por parte de los Estados miembros, reconociendo su alto valor ornitológico y rigor científico. La validez de este documento, además, está avalada por distintas **sentencias del Tribunal de Justicia de Luxemburgo**, entre otras:

- La Sentencia de 2 de agosto de 1993, que condena al Reino de España por no haber clasificado como ZEPA, en virtud de la Directiva 79/409/CEE, las Marismas de Santoña (IBA 027) y por no adoptar las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats de esa zona.
- La Sentencia de 11 de julio de 1996, que condena al Reino Unido por no haber clasificado en la suficiente extensión una ZEPA, y haber dejado sin protección hábitats de extraordinario valor para especies del Anexo I de la Directiva 79/409/CEE.
- La Sentencia de 19 de mayo de 1998, que condena al Reino de Holanda por no haber clasificado en la suficiente medida ZEPAs según lo establecido en el apartado 1 del Artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE.
- La Sentencia de 20 de marzo de 2003, que condena a la República Italiana por incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE, al no haber clasificado como ZEPA un número y una superficie suficientes de los territorios más adecuados para la conservación de las especies del Anexo I de la norma.

Argumentos del Gobierno de Canarias

La extensa información con que cuenta la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, a través del **Banco de Datos de la Biodiversidad**, pone de manifiesto que a juicio del Gobierno de Canarias:

- a) Algunas IBA, o parte de ellas no necesariamente requerían ser designadas ZEPA;
- b) Otras sí podrían ser consideradas adecuadas para su designación.
- c) En algunos casos, algunas de las IBA mencionadas por la Comisión Europea ya se encontraban suficientemente designadas como ZEPA.

La Comisión Europea, por el contrario, hace notorio que en la Comunidad Autónoma de Canarias las especies esteparias y determinadas especies marinas cuentan con un bajo grado de protección territorial.

La necesaria protección de estas especies podrá concretarse con la designación, para las aves esteparias, de grandes áreas en las islas de Fuerteventura y Lanzarote y, para las aves marinas, de áreas costeras en el conjunto del archipiélago.

Finalmente, todas estas necesidades son las que quedarían subsanadas a través de la designación de las áreas propuestas por la Dirección General del Medio Natural, recogidas en el expediente de designación de nuevas áreas ZEPA tramitado en la Viceconsejería de Medio Ambiente.



Posiciones de defensa del Reino de España

- El Reino de España considera que el **Inventario IBA 1998** no goza del mismo valor en cuanto a los criterios científicos utilizados para del determinación de las ZEPAS que el anterior **Inventario IBA 1989**. Las diferencias respecto del caso español son palpables:

El inventario IBA 1998 adolece de:

- Falta de rigor científico: un 62% de la información que maneja es de mala o media calidad.
- Escasa calidad en su delimitación cartográfica, presentando dificultades para la definición correcta de sus parámetros. La cartografía está a una escala y formato inadecuados para poder superponerlas con la cartografía a escala 1:5.000 resultado de los trabajos de campo realizados por algunas Comunidades Autónomas.
- Baja calidad de la información de las áreas IBA existente en el Inventario IBA 98, lo que provoca importantes discrepancias entre los datos de que dispone la Comisión Europea de porcentajes de declaración ZEPA de las áreas IBA, frente a los datos con que trabajan las Administraciones autonómicas.
- Buena parte de las áreas IBA están constituidas por territorios que albergan infraestructuras o poblaciones humanas (previos a la delimitación de las IBA e incluso a la aprobación de la misma Directiva de Aves en 1979) que debieran excluirse de ámbitos a declarar como ZEPA.

Posiciones de defensa del Reino de España

Este Inventario de 1998, fue realizado por la ONG "SEOBirdLife" de modo voluntario, sin que fuera solicitado por ninguna instancia oficial de la Comisión, ni contó con un trámite formalizado de consulta institucional a las Administraciones españolas responsables. Por ello, no se puede estar conforme con la afirmación contenida en las respuestas de la Comisión a las preguntas del Tribunal de Justicia de que BirdLife trabajara conjuntamente con las autoridades competentes en los diferentes Estados miembros en la realización de este inventario actualizado de IBA, porque las Administraciones de las Comunidades Autónomas no fueron consultadas formalmente por parte de dicha ONG, y la consulta a ciertos "expertos ornitólogos" y que se citan en el documento *Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (julio 1989), lo fue a título meramente individual y particular.



Con esas exigencias, la Dirección General del Medio Natural del Gobierno de Canarias a finales del año 2004, elabora una propuesta de ampliaciones o nuevas designaciones de áreas ZEPA. Los espacios propuestos ocuparán 258.571 ha terrestres y 6.058 ha marinas, lo que se traduce en un 34,77% de la superficie terrestre del archipiélago. Dicha situación quintuplicaría el porcentaje de protección ZEPA medio europeo.

Resumen de los principales hitos del procedimiento de designación de nuevas ZEPA en Canarias:

- 14/09/2004: la Dirección General del Medio Natural remite a la VMA propuesta de nuevas ZEPA para iniciar los trámites de audiencia a los Cabildos Insulares e información pública.
- 16/09/2004: Se remiten a los Cabildos Insulares dicha Propuesta para informe por el plazo de 1 mes.
- 01/12/2004 Publicación de anuncio en el BOC para información pública.
- 2/03/2006: Remisión por la Dirección General del Medio Natural de nueva propuesta de áreas ZEPA, después de haber valorado los informes de los Cabildos y alegaciones ciudadanas.
- 21/04/2006: Nueva información pública en el BOC, referido exclusivamente a la isla de Fuerteventura, por cuanto contenía importantes modificaciones respecto de la propuesta anteriormente expuesta en información pública.
- 17/10/2006: Aprobación definitiva de la Propuesta por el Gobierno de Canarias.

Aprobación de la Propuesta de nuevas ZEPA en Canarias:

Efectivamente, con fecha 17 de octubre de 2006 se aprobó por el Gobierno de Canarias el Acuerdo relativo a la *“Propuesta de Acuerdo por el que se procede a la aprobación de la Propuesta de nuevas áreas para su designación como zonas de especial protección para las aves (ZEPA). (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial)”*, en el marco de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Aprobación de la Propuesta de nuevas ZEPA en Canarias:

El Gobierno, tras deliberar y a propuesta del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, acuerda:

- ***Primero.**- Aprobar la "Propuesta de Nuevas Áreas para su Designación como zonas de especial protección para las aves (ZEPA) en Canarias", cuyo texto se acompaña como **anexo**, y que incluye unas áreas ya existentes que se amplían en superficie y otras que resultan de nueva creación.*
- ***Segundo.**- La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial remitirá el presente acuerdo a la Comisión Europea a través del Ministerio de Medio Ambiente, lo que se produjo en diciembre de 2006.*
- ***Tercero.**- La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial procederá a la publicación del presente acuerdo en el Boletín Oficial de Canarias y a su notificación a todos los Cabildos Insulares." (El acuerdo fue publicado en el BOC nº 226, de 21 de noviembre de 2006).*