

Expte.

DI-297/2015-2

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE.
Pº María Agustín 36. edificio Pignatelli
50009 ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la elaboración de los informes derivados de la Directiva Hábitats

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 18 de febrero de 2015 tuvo entrada en esta Institución una queja planteando la, a juicio del firmante, falta de aplicación de la previsión contenida en el artículo 17 de la *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*, que establece la obligación de emitir un informe relativo al estado de conservación de los tipos de hábitat del Anexo I y de las especies del Anexo II en los espacios de la Red Natura 2000; este informe se debe elaborar por la Administración competente en materia ambiental, que es el Departamento responsable de la Comunidad Autónoma, que lo remitirá al Ministerio a fin de que se envíe a la Comisión y esté a disposición del público.

Según expone, hasta el periodo 2001-2006 la información podía estar basada en los "*mejores datos disponibles*" y se hacía, preguntándoles a los expertos en cada tema, lo que venía siendo un "*criterio experto*", pero para el periodo 2007-2012 se debe cambiar el sistema, al exigirse que la información esté basada en el establecimiento de sistemas de seguimiento o monitorización de las especies y/o hábitats incluidas en los anexos. Sin embargo, lamenta que a estas alturas no se haya hecho nada ni se conozcan previsiones para materializar tal obligación, lo que puede generar multas de la Unión Europea por no darle adecuado cumplimiento en los plazos marcados.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió

con fecha 27 de febrero un escrito al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente recabando información sobre la cuestión planteada, la situación de los informes derivados de la Directiva Hábitats que son competencia de ese Departamento y la previsión para, en su caso, mejorar la forma de dar cumplimiento a esta obligación.

TERCERO.- Tras reiterar la solicitud mediante un escrito enviado el día 10 de abril, la respuesta del Departamento se recibió el 12 de mayo; viene contenida en un informe de la Dirección General de Conservación del Medio Natural que hace constar, textualmente, lo siguiente:

“De acuerdo con la opinión del firmante de la queja recogida por El Justicia, el Gobierno de Aragón no aplica la previsión contenida en el artículo 17 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Este artículo recoge que los Estados miembros deben elaborar cada seis años un informe sobre la aplicación de las disposiciones adoptadas en el marco de dicha Directiva. El informe debe incluir información sobre las medidas de conservación aplicadas, así como la evaluación de las repercusiones de dichas medidas en el estado de conservación de los tipos de hábitat del Anexo I y de las especies del Anexo II, y los principales resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11, siguiendo un modelo establecido. Esta circunstancia queda también recogida en el artículo 47 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que especifica además que serán las Comunidades Autónomas las responsables de remitir al Ministerio competente la información necesaria para la cumplimentación del Informe. En Aragón, la unidad administrativa responsable de estas cuestiones es la Dirección General de Conservación del Medio Natural.

Sin embargo, en opinión de esta Dirección General, el firmante de la queja incurre en un error cuando señala que el informe se realiza para los espacios contenidos en la red Natura 2000, ya que el informe se realiza para los objetivos de conservación de la Directiva (Anexos I, II y IV) evaluándose su estado de conservación y tendencia tanto fuera como dentro de la red Natura 2000.

También existe un error de apreciación por parte del firmante de la queja cuando aduce que "para el periodo 2007-2012 se debe cambiar el sistema, al

exigirse que la información esté basada en el establecimiento de sistemas de seguimiento o monitoreo de la es especies y/o hábitats incluidos en los anexos", en relación a la manera de obtener los datos necesarios para elaborar el informe sobre la aplicación de las disposiciones adoptadas en el marco de la Directiva de hábitat.

En realidad no existe ningún condicionante por parte de la Comisión Europea acerca de la calidad o la procedencia de los datos en los que se fundamente el informe, aunque es evidente que cuanto más precisa y actual sea la información, mejor será la evaluación de la consecución de los objetivos de la Directiva. Esta mejora en la calidad de la información se solicita, no se exige, por parte de la Comisión y del Estado, y el Gobierno de Aragón persigue y estimula esa mejoría en la calidad con la dedicación de recursos tanto de personal como económicos.

Para ilustrar esta circunstancia, las imágenes adjuntas muestran la herramienta creada por la Comisión Europea (Habitats Directive Reporting Tool) para la estandarización y homogenización de los datos a suministrar por los Estados miembros y su posterior tratamiento. En la primera imagen se observa como una de las opciones de la descripción del método empleado para la cartografía de una especie, o del método usado para valorar la tendencia de un hábitat a aumentar la superficie que ocupa en la segunda, se fundamentan en la "opinión experta"; admitiéndose incluso la "ausencia de datos".

(Se reflejan a continuación sendas pantallas obtenidas de la página Web de la Unión Europea referidas a estos informes, que no se considera necesario reproducir)

De hecho, en el documento elaborado por el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente en enero de 2013 para la cumplimentación del informe al que hace referencia el artículo 17 de la Directiva ("Plan y directrices para la realización del informe de aplicación de la Directiva Hábitat en España 2007-2012") se expresa lo siguiente:

"A pesar de la normalización que los directrices, procedimientos y recomendaciones tratan de imprimir en el proceso de realización de los informes, debe tenerse en cuenta que buena parte de las decisiones acaban requiriendo un criterio experto por falta de datos concretos o, cuando éstos existen, por su inadecuación para el propósito perseguido".

Debe tenerse en cuenta a este respecto que el nivel de agregación del informe del artículo 17 tiene carácter estatal, y en consecuencia la información global aportada adquiere el nivel de detalle más bajo de todas las fuentes. Quiere esto decir que, en el caso de que sea más de una CA la que aporte datos para el informe de seguimiento de un tipo de hábitat, o una especie, de interés comunitario, la información resultante en el informe será necesariamente la de menor grado de precisión. .

Por último, en relación a la afirmación del demandante sobre que “no se ha hecho nada ni se conocen previsiones para materializar tal obligación”, y con independencia de la matización ya realizada sobre la citada obligación, esta Dirección General debe señalar lo siguiente:

- Procede aclarar que en el caso de los hábitats de interés comunitario (anexo I de la Directiva), la única información contrastable para el conjunto del Estado es el Inventario Nacional de Hábitats de Interés Comunitario, de propiedad y responsabilidad del Ministerio competente en materia de medio ambiente, apoyado en algunos casos en información elaborada por las CA. Así, el informe sobre los tipos de hábitats de interés comunitario lo realiza directamente la unidad administrativa competente del Ministerio, excepto cuando se trata de tipos de hábitat cuya distribución está incluida en el territorio de una sola CA, que es quien se responsabiliza de la información correspondiente. En el documento referenciado en un punto anterior (“Plan y directrices para la realización del informe de aplicación de la Directiva Hábitat en España 2007-2012”) se señala también lo siguiente:

“La realización del informe nacional mediante la integración en un informe conjunto o de síntesis de la información remitida por las Comunidades Autónomas y de la información recopilado por el Ministerio es una tarea laboriosa y compleja, que requiere una coordinación adecuada y el ajuste a unas directrices, tiempos y procedimientos determinados. El desajuste en cualquiera de estas partes afectará a las otras, dificultando o impidiendo que se alcance el objetivo perseguido. Parte de la complejidad mencionada viene dada porque algunos de los parámetros que sirven para evaluar el estado de conservación no admiten una suma directa de sus medidas a la hora de hacer la integración, sino que para ellos es necesario establecer un procedimiento de agregación y evaluación más o menos sofisticado.

Se estima que para un 77% de los tipos de hábitat, aproximadamente, es necesaria la integración de varios informes, ya que están presentes en más de una Comunidad Autónoma."

El Gobierno de Aragón ha aportado información derivada de los trabajos del Mapa de Hábitat de Aragón, desarrollado hasta la fecha en aproximadamente un 20% del territorio aragonés pero con resultados concluyentes sobre la presencia o ausencia de tipos de hábitat en la CA. Estos trabajos han llevado a que se considere que Aragón tiene representación de 78 tipos de hábitat de interés comunitario (para 18 de ellos sólo se conoce de su existencia, sin ningún otra valoración). No obstante, estas cifras están pendientes de la adopción de una lista de hábitats terrestres para España, consensuada entre las CCAA.

- En el caso de las especies de interés comunitario (anexos II, IV y V), Aragón ha informado sobre 107 especies (recordar que la Directiva de hábitats no incluye a las aves), con un grado de conocimiento sobre ellas muy dispar en función de si están incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón y de si cuentan con algún documento de planificación de la especie. Por ejemplo, se tiene muy buen conocimiento sobre 13 especies de flora del anexo I de la Directiva, lo cual se ha trasladado e integrado en las bases de datos que maneja el Ministerio competente y los servicios técnicos de la Comisión. En otros casos, como la incipiente presencia del visón europea en territorio aragonés, apenas se tienen datos que constaten su permanencia.

La Dirección General de Conservación del Medio Natural mantiene un programa de seguimiento de especies que se planifica anualmente en función de la disponibilidad presupuestaria y de las necesidades planteadas por estrategias estatales y europeas, por la colaboración con organizaciones no gubernamentales (SEO Bird Life por ejemplo). También se tiene en cuenta la dedicación personal que, a través fundamentalmente del programa de trabajos de los Agentes para la Protección de la Naturaleza, puede aportarse a determinados programas de seguimiento.

Cabe mencionar a este respecto que desde finales de 2013 el Departamento está ejecutando el proyecto LIFE+ "Red de seguimiento para especies de flora y hábitats de interés comunitario en Aragón", (LIFE12

NAT/ES/000180 RESECOM), junto con el Instituto Pirenaico de Ecología (IPE). Este proyecto tiene una duración de cinco años, y su objetivo es precisamente el cumplimiento de algunos aspectos de la Directiva Hábitats, en lo referido precisamente a la vigilancia y al envío de información periódica sobre el estado de conservación de las especies de flora y los hábitats de interés comunitario (EIC y HIC respectivamente) en Aragón.

Para ello, en ejecución del proyecto se ha organizado un sistema de seguimiento que permitirá tomar datos para detectar cambios y analizar tendencias en las áreas de distribución, áreas de ocupación, abundancias poblacionales o diversidad de los hábitats de las especies de interés comunitario, así como cambios en la diversidad contenida en varios hábitats que por su pequeño tamaño, densidad, o posición espacial, escapan a los sistemas de control remoto más frecuentemente utilizados (comunidades de rocas, pastos, saladares, turberas...). Se buscarán igualmente posibles relaciones entre todos estos cambios y los dos principales motores de cambio global: el cambio de usos del suelo y el cambio climático.

La previsión es que un modelo similar al planteado para especies de flora con este proyecto pueda diseñarse también para las especies de fauna.

Con toda esta planificación y trabajos se pretende maximizar la eficacia de un presupuesto muy ajustado y dar respuesta a las necesidades de información derivadas de las distintas obligaciones estatales y comunitarias (artículos 11 y 17 de la Directiva de hábitats, artículo 12 de la Directiva de aves, Directiva INSPIRE, Inventario Nacional del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, Informe Ramsar, ...) así como dar respuesta a numerosas solicitudes de datos e información provenientes de particulares, organizaciones y administraciones en ejercicio de su derecho de petición y de acceso a la información medioambiental".

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Sobre la obligación de dar cumplimiento a las prescripciones de la Directiva Hábitats.

El artículo 17 de la *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, establece lo siguiente:

“1. Cada seis años a partir de la expiración del plazo previsto en el artículo 23, los Estados miembros elaborarán un informe sobre la aplicación de las disposiciones que hayan adoptado en el marco de la presente Directiva. Dicho informe incluirá, en particular información sobre las medidas de conservación a que se refiere el apartado 1 del artículo 6, así como la evaluación de las repercusiones de dichas medidas en el estado de conservación de los tipos de hábitat del Anexo I y de las especies del Anexo II y los principales resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11. Dicho informe, acorde con el modelo establecido por el comité, se remitirá a la Comisión y estará a disposición del público.

2. La Comisión elaborará un informe de síntesis basándose en los informes a que se refiere el apartado 1. Dicho informe incluirá una evaluación adecuada de los progresos realizados y, en particular, de la contribución de Natura 2000 a la consecución de los objetivos que se especifican en el artículo 3. La parte del proyecto de informe relativa a la información facilitada por un Estado miembro se presentará a las autoridades del Estado miembro de que se trate para su verificación. La Comisión publicará, tras someterla al Comité y a más tardar dos años después de la recepción por parte de la Comisión de los informes a que se refiere el apartado 1, la versión definitiva del informe y la remitirá a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social.

3. Los Estados miembros podrán indicar las zonas designadas con arreglo a la presente Directiva mediante los carteles comunitarios previstos a tal efecto por el comité”.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que avanza en la transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico español, regula en su artículo 47 normas de vigilancia y seguimiento para cumplir este concreto mandato, disponiendo a tal efecto:

“Las Comunidades autónomas vigilarán el estado de conservación de los tipos de hábitats y las especies de interés comunitario, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias, así como de conservación de las especies de aves que se enumeran en el anexo IV,

comunicando al Ministerio de Medio Ambiente los cambios que se hayan producido en los mismos a efectos de su reflejo en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Dicha comunicación se producirá anualmente excepto cuando ello no sea técnicamente posible, en cuyo caso deberá argumentarse.

Las Comunidades autónomas remitirán al Ministerio de Medio Ambiente información sobre las medidas de conservación a las que se refiere el artículo 45.1, la evaluación de sus resultados y las propuestas de nuevas medidas a aplicar, al objeto de que el Ministerio pueda remitir a la Comisión Europea, cada tres y seis años respectivamente, los informes nacionales exigidos por las Directivas comunitarias 79/409/CEE y 92/43/CE reguladoras de las zonas de la Red Natura 2000”.

Sin dejar de valorar los esfuerzos del Departamento responsable de medio ambiente y su Dirección General de Conservación del Medio Natural, puestos de manifiesto en su informe, se observa que no se da cumplimiento a las concretas obligaciones establecidas en la Directiva y en la Ley nacional. Ya un informe remitido por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en julio de 2009 (Documento 52009DC0358, obtenido de la página Web www.eur-lex.europa.eu) se lamentaba que en aquel momento los informes remitidos demostraban que relativamente pocos Estados miembros invertían suficientes recursos en monitorizar el estado de las especies y hábitats en su territorio, y que en ausencia de datos reales resulta imposible evaluar el impacto de las medidas de conservación y medir con fiabilidad las tendencias en materia de biodiversidad. Recuerda la obligación que pesa sobre los estados miembros de remitir información sobre la implementación de la Directiva cada seis años, incluyendo una evaluación de los progresos observados y la contribución que la red Natura 2000 ha hecho para alcanzar los objetivos expuestos en el artículo 3 de la Directiva. También reseña un dato que nos debe hacer meditar, pues, como en otros ámbitos, el número de clasificaciones consignadas como “*desconocidas*” era particularmente alto para las especies encontradas en los países del Sur de Europa, con Chipre, Grecia, España y Portugal, con esta indicación para más del 50% de las especies protegidas en sus territorios.

El último “*Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y*

las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012 exigido en virtud del artículo 17 de la Directiva de Hábitats y del artículo 12 de la Directiva de Aves” (Documento 52015DC0219), fechado el 20/05/15, apunta en sus conclusiones avances en esta materia: al ser la segunda evaluación es posible realizar una comparativa a nivel de la UE, y se conocen mucho mejor el estado y las tendencias de las especies y hábitats protegidos. Encarece el establecimiento de la red Natura 2000 al considerar que desempeña un papel fundamental en la estabilización de los hábitats y las especies que presentan un estado desfavorable, especialmente cuando las medidas de conservación necesarias se han aplicado a la escala adecuada. También llama la atención porque “el estado global de las especies y los hábitats de la UE no ha cambiado significativamente en el período 2007-2012: muchos de ellos presentan un estado desfavorable, y un porcentaje significativo sigue empeorando. Por consiguiente, es necesario realizar una labor de conservación mucho más intensa para lograr el objetivo 1 de la Estrategia sobre la Biodiversidad de la UE de cara a 2020. Algunos grupos de especies, como los peces de agua dulce, y algunos hábitats, como los prados y humedales, suscitan una preocupación particular. Para invertir esas tendencias, es preciso controlar las enormes presiones y amenazas que provocan las prácticas agrarias y los cambios constantes de las condiciones hidrológicas, así como la sobreexplotación y la contaminación del medio marino. Una gestión y restauración efectivas de los espacios Natura 2000 son fundamentales para alcanzar los objetivos de las Directivas. A pesar de los avances realizados en el establecimiento de la red, estos no han sido suficientes a la hora de aplicar objetivos y medidas de conservación que respondan completamente a las necesidades de las especies y hábitats protegidos. Según la información presentada, solo el 50 % de los espacios contaba a finales de 2012 con planes de gestión globales. Los instrumentos de financiación de la UE, que ofrecen oportunidades para facilitar la gestión y restauración de los espacios Natura 2000, no se han utilizado suficientemente”.

En la consecución de estos objetivos ha influido muy positivamente la disposición, para el periodo 2007-2012, de un manual con notas explicativas y líneas maestras sobre como elaborar los informes elaborado por el *European Topic Centre on Biological Diversity*, cuya finalidad es asegurar una armonización de los informes

que han de remitir los estados miembros y posibilitar la compilación y análisis de todos los datos a nivel europeo. Por tanto, sí que existe una guía de actuación que, en España, donde las Comunidades Autónomas tienen una competencia fundamental en materia de protección de medio ambiente, debe ser seguida para elaborar los informes y darles el curso correspondiente.

En el resumen del Informe referido a España durante el periodo 2007-2012 no se hace referencia individualizada a las Comunidades Autónomas, al agruparse por regiones a efectos biogeográficos (Alpina, Mediterránea, Atlántica, etc). Tras consultar los informes referidos a cada tipo de hábitat con sus códigos (ej. 6220, Zonas subestépicas de gramíneas y anuales del *Thero-Brachypodietea*, presentes en el LIC ES2430082, Monegros; 9560, Bosques endémicos de *Juniperus spp.*, prioritario, en el ES2430089, Sierra de Nava Alta-Puerto de la Chabola; 1520, Vegetación gipsícola ibérica (*Gypsophiletalia*), prioritario, en las Hoces del Jalón; 3240, Ríos alpinos con vegetación leñosa en sus orillas de *Salix eleagnos*, en el ES2410003, Los Valles, etc.) se observa que el territorio de Aragón está representado en muchos de ellos, ocupando porcentajes altos respecto de la total superficie de los espacios protegidos. Sin embargo, no figuran aportaciones relevantes de procedencia aragonesa o referidas a estos espacios en el epígrafe 2.2 de cada informe, donde se da cuenta de las fuentes de donde proceden los datos, bien sean publicaciones o sitios Web.

Por tanto, desde el Departamento competente se deberán cumplir las obligaciones derivadas de la Directiva y la Ley 42/2007 antes aludidas en orden a conseguir los fines de protección de los espacios de la Red Natura 2000 en Aragón, evaluar el resultado de la protección otorgada, adoptar las medidas de conservación necesarias y asegurar su inclusión en planes o instrumentos adecuados para, conforme a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en estas áreas, mantenerlas en un estado de conservación favorable y evitar su deterioro.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en

ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente la siguiente **SUGERENCIA:**

Que, dando cumplimiento a la obligación expresa establecida en la Directiva Hábitats y en la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, elabore, conforme a los criterios establecidos con carácter general, los informes exigidos en las mismas para su remisión al Ministerio e integración en el informe general de la Unión Europea, adoptando a continuación las medidas necesarias para mantener en buen estado ecológico y procurar la mejora de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 en Aragón.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 29 de mayo de 2015

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE