

**LA EXTINCIÓN EN MASA Y LOS PLANES DE
RECUPERACIÓN DE ESPECIES**

Ignacio Congost Cano

ÍNDICE

I. Breve apunte sobre La Extinción en Masa.....	2
II. La Teoría Gaia como explicación del proceso de extinción.....	6
III. Mecanismos jurídicos que enfrentan el proceso de extinción en el derecho comparado: The Endangered Species Act.....	8
IV. La base de la protección del ambiente en nuestro ordenamiento: La Constitución Española	
1. Perspectiva histórica.....	12
2. El artículo 45.....	12
3. El reparto competencial.....	13
V. La Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la flora y la fauna silvestres.....	15
VI. Los Planes de Recuperación de Especies	
1. Características.....	20
2. Naturaleza jurídica.....	23
3. Implementación de los Planes.....	26
Bibliografía.....	32

I. LA EXTINCIÓN EN MASA

Los humanos, después de la Revolución Industrial, se erigieron como dominadores implacables de la biosfera, aunque mucho tiempo antes, ya despuntaban sus buenas maneras.

Imagínense, que ya el Génesis 1:28 dice:

"Y Dios dijo, sed fértiles, y multiplicaos y henchid la Tierra y sometedla. Adquirid el dominio sobre los peces y los mares y sobre cada criatura viviente de la Tierra"

Y desde luego, así lo hicimos: dos tercios de la superficie emergida de la tierra ha sido totalmente transformada por la acción humana (deforestada), la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera se ha incrementado en un treinta por ciento desde el comienzo de la Revolución Industrial, y un agujero en la capa de ozono se abre cada vez más en el hemisferio sur y amenaza con dejar de filtrar los rayos ultravioleta. Las poblaciones de anfibios han comenzado un declive imparable en todo el planeta y los científicos no están seguros de saber cuál es exactamente la causa: la destrucción del hábitat, la intensificación de la radiación ultravioleta o la contaminación química son los primeros indicios sospechosos. El cuarenta y cuatro por ciento de los grandes caladeros de los océanos se encuentran por encima del límite de su capacidad de carga. Un cuarto de las especies de aves de la tierra se encuentran camino de la extinción, y una de cada ocho especies de plantas también se encuentran críticamente amenazadas. E insólitas deformidades y anomalías reproductivas comienzan a aparecer en poblaciones de animales salvajes, según los científicos debido a los "disruptores hormonales" vertidos al medio a través de los compuestos químicos sintéticos.

Una vez observé a un economista calcular la situación financiera de una empresa, y tras el análisis meticuloso de cada una de las partidas del debe y del haber, concluyó de la misma forma que lo haría yo si me refiriese al estado de la Tierra: "Estamos en quiebra técnica", dijo. "Aunque todavía podamos seguir trabajando, la situación de la empresa requiere medidas contundentes, porque de la contabilidad se deduce que el Debe es superior al Haber". Y esta situación no puede soportarse durante mucho tiempo. Aquella empresa quebró definitivamente. Se liquidaron sus inmuebles, se despidió a los trabajadores y se concluyó la suspensión de pagos. Esperemos que no le ocurra lo mismo a lo que ahora entendemos como biosfera.

Pero lo cierto es que el sistema económico occidental entiende como ingresos actividades económicas que provocan la pérdida de diversidad biológica. La industria extractiva de minerales en la Cordillera Cantábrica

está subvencionada por el Estado y la Unión Europea. Los ingresos que genera deberían restarse del perjuicio que supone para el país perder las masas boscosas de roble que elimina. Al mismo tiempo, la pérdida de biodiversidad no debería estar amparada por el mismo Estado que gasta dinero público en recuperar especies en peligro en esos mismos territorios, como es el caso del oso pardo o del urogallo cantábrico. Estas políticas públicas son incongruentes y poco claras, puesto que mantienen fines contrapuestos y discursos ambiguos.

El problema ambiental más grave que existe en la actualidad es la pérdida de biodiversidad, de la que trae causa y se derivan la mayoría de los restantes problemas. La extinción es una parte de la evolución, de hecho, el 99'9% de las especies que poblaban la tierra desde sus orígenes han desaparecido ya y, por tanto, las que existen en la actualidad son extremadamente jóvenes si las comparamos con las edades geológicas. En la actualidad, los científicos estiman que existen entre 10 y 100 millones de especies vivas. La mitad de toda esta diversidad biológica se encuentra en las selvas tropicales, que ocupan el 6% de la superficie terrestre. Aunque cada año desaparece una superficie equivalente a nuestro país de estos bosques cálidos y húmedos.

Según palabras del profesor Dan Simberloff de la Universidad de Tennessee "la velocidad a la que desaparecen las especies en la actualidad es mucho mayor que cualquier proceso de extinción ocurrido en el pasado, incluyendo la extinción por colisiones de meteoritos".

La pérdida de hábitat es la principal causa de la extinción en masa. Y ello se hace patente con más claridad en los bosques tropicales y en los sistemas coralinos. También la fragmentación del hábitat constituye un impacto inasumible: los profesores Edward O. Wilson y Robert McArthur, en un trabajo presentado en 1963 "The Equilibrium Theory Of Island Biogeography", después publicado como libro "The Theory of Island Biogeography"¹, dejan bien claro un principio esencial: sólo los grandes hábitats sin fragmentación son capaces de albergar la más variada y saludable biodiversidad.

La contaminación, la dispersión de especies alóctonas, el cambio climático, el efecto invernadero, son fenómenos sólo cuestionados por los científicos pagados por la industria petroquímica, y que pueden provocar catástrofes incalculables que afectarán, también, a la especie humana.

No podemos olvidar que de la diversidad biológica el ser humano extrae medicinas (directa o indirectamente a través de compuestos sintéticos que imitan las cadenas de elementos naturales), comida, ropa..., y tampoco podemos olvidarnos, por ejemplo, de la actividad económica que

¹ Podemos encontrar en castellano WILSON, E.O., *La diversidad de la vida* Editorial Crítica, Barcelona 1994.

generan los grandes mamíferos en Europa, particularmente en España. Qué sería de regiones que basan su atractivo en los reclamos que ejerce la gran fauna sobre el turismo de naturaleza, por ejemplo los Parques Naturales de Asturias, basados en la presencia del Oso Pardo, o del Lobo, o de los Parques Nacionales sin las aves carroñeras.

Pero también, la biosfera y todo el conjunto de organismos que la habitan, y la variedad de éstos y su interdependencia y relación entre los mismos, junto a sus relaciones simbióticas, saprofíticas y parásitas, producen los efectos indirectos sin los cuales no podría existir la vida en el planeta, al menos la vida tal y como la entendemos nosotros. Esto es, el mantenimiento de la calidad del aire, la regulación del clima, la pirámide ecológica y la cadena alimenticia, la fijación de gases contaminantes, la formación del suelo (la maravillosa y gratuita industria de la fertilidad), la polinización, el control de la violencia de las inundaciones a través del entramado de raíces y la protección de la tierra, el suministro de agua a través de la filtración de bosques y zonas húmedas, el abastecimiento y regulación de los grandes caladeros. Tenga en cuenta el lector, que la mitad de las fuentes alimenticias mundiales dependen de la polinización silvestre, y, por tanto la reducción de insectos dedicados a esta actividad será un factor limitante de la productividad de las cosechas (silvestres y agrícolas). En palabras del Dr. Wilson "Little things may indeed run the world".

Incluso intentando el más descabellado de los cálculos, descabellado por no poder llegar a ser simplemente estimativo, sino quedarse en las puertas de la simple intuición humana, es aquel que se propone calcular el servicio que nos proporciona tanto bicho viviente, los ecosistemas y los biomas. En 1996, un equipo de científicos y economistas, encabezados por Robert Constanza, de la Universidad de Maryland, estimando la mayor parte de ecosistemas y biomas terrestres, calcularon que sus servicios rondarían los 16 a 54 trillones de dólares. Una media de 33 trillones de dólares por año, lo que suma el doble del producto nacional bruto de todas las naciones de la Tierra. Obvia decir que, para el sistema económico actual, el valor de la Naturaleza es cero.

Además, las especies en peligro de extinción son nuestros auténticos centinelas, son los únicos que pueden darnos una referencia cierta de qué es lo que está pasando en el entorno y de qué manera nos afectará a nosotros. En palabras de Patrick Parenteau, director del Environmental Law Center (Vermont Law School), "Si nos fijamos en cada comunidad de plantas o animales amenazados de extinción, podremos encontrar comunidades humanas también amenazadas por el mismo proceso de degradación ambiental y de deterioro del ecosistema"². Este autor explica la relación

² PARENTEAU, P. *Endangered Species Act reforms in an era of mass extinction*. William and Mary Environmental Law and Policy Review. 1998, pág 4

entre la gran fauna amenazada y las consecuencias de ello: el declive del águila calva en los Estados Unidos era debido a una contaminación por pesticidas en la cadena alimenticia, lo que hubiera significado, de no ser por las medidas tomadas a raíz de esta extinción inminente, un peligro para la especie humana, ya que convivía con ése problema. La delicada situación de la salamandra americana advirtió a las comunidades de regantes del estado de Texas que el acuífero de Edwards se estaba agotando. Pero no hace falta ir tan lejos. En nuestro país, la extinción de la foca monje dejaba bien claro que las costas mediterráneas ya no eran un lugar paradisíaco donde disfrutar de una vida saludable, tranquila. Quería decir que ya no existe un palmo de costa sin urbanizar y por tanto que la calidad de vida se iba a resentir debido a aglomeraciones humanas que, tristemente, han sobrepasado la capacidad de carga de nuestro pobre mar. Pero qué decir de las avutardas, un caso similar al del águila calva. La reproducción de estas enormes aves se veía truncada año tras año por la ingesta de semillas de cereal recién fumigado (pesticidas y fungicidas), lo que hubiera provocado la extinción de esta especie. El Estado Español, siguiendo recomendaciones comunitarias de atención a estas aves, prohibió determinados productos de extrema persistencia en la cadena alimenticia, y con estas medidas se logró, no sólo que las avutardas consiguieran una vida mejor y mayores tasas de reproducción, sino que nosotros, a la hora de comer pan u otros derivados de la harina, no nos metiéramos en el cuerpo compuestos químicos agresivos para la salud.

Incluso las especies que, conocidas o no, aparentemente no desempeñan papel alguno en el equilibrio ecológico, son víctimas de nuestra propia ignorancia. La desconocida Rosa Periwinkle, una especie encontrada en los bosques tropicales de Madagascar, constituye hoy el único tratamiento contra la enfermedad de Hodgkin, debido a que su composición contiene dos alcaloides hasta ahora ignorados, que también le hacen ser altamente eficaz en el tratamiento de la leucemia. Pero no hace falta escudriñar en enfermedades tan graves, la simple aspirina, no es más que un derivado químico de los sauces y de los alisos, hoy bosques de ribera estrictamente protegidos. O el compuesto que se extrae del *Crataegus Monogyna*, arbolillo típico de las praderías atlánticas españolas, y que es decididamente eficaz en los tratamientos contra la hipertensión. Y así podríamos dedicar este artículo a todos los bienes que la biodiversidad ha regalado a la especie humana. Seguramente el mejor de los razonamientos al respecto es traer a colación las palabras de Aldo Leopold "the last word in ignorance is the man who says of an animal or plant: What good is it?..." (el último grito en ignorancia es el hombre que se pregunta para qué sirve ése animal o ésa planta).

II. LA TEORÍA GAIA

Según esta teoría, mistificada por la mayoría de la gente, sobre la superficie terrestre sólo existe un ecosistema, con una historia vital de unos cuatro mil millones de años.

Lovelock centró su atención en entender las interacciones que ocurren entre los organismos existentes en el anillo de vida que recubre la superficie terrestre, desde los fondos abisales hasta las cumbres de las montañas. Es decir, unos 20 Km. alrededor de la Tierra.

En este anillo los seres vivos actúan como reguladores de su propio medio ambiente, producen y eliminan (reciclan) gases y otros restos orgánicos, y su metabolismo, en contacto con el agua, produce como consecuencia la modulación y el control de la temperatura y de la acidez terrestre. La temperatura media del planeta es de 17 °C. Pues bien, se puede creer que hay un Dios que regula esta maravillosa condición de la vida, también se puede creer que es producto de la casualidad, debido a las coordenadas que nuestro planeta disfruta en cuanto a cercanía al sol y composición química de la atmósfera, o bien podemos pensar, al igual que Lynn Margulis, que los propios organismos terrestres son capaces de controlar la temperatura terrestre.

Esta idea, antes que Lovelock³ o Margulis⁴, ya la apuntó en 1926 el doctor Verdnasky, en su libro "La Biosfera"⁵, recientemente traducido al español. Según él, la materia viva es la fuerza más importante en la geología. Al contrario que Darwin, creía que nuestra evolución, no sólo estaba ligada y derivada a través del tiempo, sino que el espacio, las condiciones de vida y sus interacciones, determinaban la evolución de las especies. Seguramente esta es quizá una de las mayores aportaciones de la Teoría Gaia: la vida regula fisiológicamente el medio ambiente, y éste, a su vez, está formado por química, física, geología y por las interacciones y metabolismos de los organismos que pueblan ese anillo vivo que es la biosfera.

Las comunidades de bacterias tienen un origen de más de 3.500 millones de años. Mucho antes de existir vegetación, el mundo de las bacterias ya poseía una diversidad increíble. Los animales aparecieron hace

³ Véase al respecto LOVELOCK, J. *Las Edades de Gaia, una biografía de nuestro planeta vivo*. Tusquets, Barcelona, 1993

También LOVELOCK, J. *Gaia, una ciencia para curar el Planeta*. Integral, Barcelona, 1992

También LOVELOCK, J. *Gaia, atlas del conservacionismo en acción*. Oasis, Barcelona, 1992

⁴ MARGULIS, L y SAGAN, D. *Microcosmos: cuatro mil millones de años de evolución desde nuestros ancestros microbianos*. Tusquets, Barcelona, 1995

También MARGULIS, L y OLENDZENSKI, L. *Evolución ambiental: efectos del origen y evolución de la vida sobre el planeta Tierra*. Alianza, Madrid 1996

⁵ VERNADSKY, V. *La Biosfera*. Fundación Argentaria, Madrid 1997.

Este libro consta de una introducción escrita por MARGALEF, R cuya lectura se recomienda especialmente.

600 millones de años, es decir, recientemente. Y son producto de la simbiogénesis. Este concepto es clave para entender esta teoría. Según Margulis, la simbiogénesis es la evolución de la simbiosis. Ésta es la asociación de organismos de diferentes tipos, por ejemplo los ácaros que viven en nuestras pestañas. En cambio, la simbiogénesis es la integración de simbioses de especies iguales o diferentes para crear órganos o seres vivos. Pues bien, estos procesos no han cesado desde el misterioso momento en que se creó la vida. En la actualidad, no existe ni un solo organismo cuyo origen se remonte más allá de 10 millones de años. La mayoría de vida actual tiene una historia de no más de 50.000 años. La extinción de todos estos organismos se sucede a través del tiempo y está marcada por los condicionantes ambientales, por la selección natural y por la interacción del resto de vida en cada organismo. Éste sufrirá el medio ambiente producido por los demás seres. Las extinciones son continuas, porque es el mecanismo de regulación de Gaia, del ecosistema presente en la biosfera. El exceso de CO₂ atmosférico, hace 2000 millones de años, dio como resultado las células fotosintéticas que provocaron la extinción de la vida adaptada al dióxido de carbono y al nitrógeno. Y así sucederá, irremediablemente, a lo largo del tiempo.

Es muy curioso y revelador escuchar a Lynn Margulis⁶ cuando explica que los seres humanos actuamos (y somos) igual que los demás seres vivos: "lo único que sabemos hacer es crecer como locos, hasta poner el medio ambiente fuera de las posibilidades de vida para nosotros. En cambio, Gaia, el ecosistema terrestre, continuará su proceso evolutivo. El ser humano es un complejo mundo de bacterias, muy evolucionadas en su organización, que es capaz de decir cosas, pero luego hace lo mismo que los demás bichos: reproducirse y morir."

Por lo que respecta a nuestro trabajo, me parece idóneo recoger opiniones de este tipo, autores que piensan que el ser humano es incapaz de evitar su propia extinción producida por la modificación de las condiciones ambientales que han sido heredadas gracias al trabajo de otras especies. Y que a su vez, nosotros dejaremos otro medio ambiente idóneo para nuestros sucesores.

Estos autores, como Lynn Margulis, no desacreditan los intentos ecologistas por frenar la destrucción de la capa de ozono o por pedir la disminución del CO₂ atmosférico. Al contrario, los animan aduciendo que es una reivindicación legítima de nuestra calidad de vida. Pero sí se muestran escépticos en cuanto al resultado. La información genética que poseemos no nos permite más que reproducirnos hasta colapsar nuestro propio sistema de vida.

⁶ Conferencia pronunciada dentro de los actos previstos en MIL.LENIUM, en la ciudad de Alcoi, el 20 de abril de 1999. Se puede consultar una copia de vídeo.

III. MECANISMOS JURÍDICOS QUE ENFRENTAN EL PROCESO DE EXTINCIÓN EN EL DERECHO COMPARADO: THE ENDANGERED SPECIES ACT

Los orígenes legislativos de los planes de recuperación de especies en peligro de extinción debemos buscarlos en Estados Unidos, concretamente en el año 1973, con la promulgación de Endangered Species Act (ESA), seguramente, la madre de los Planes de Recuperación de nuestro sistema jurídico. Su misión es "garantizar la conservación de ecosistemas y especies en peligro o amenazadas". Aunque, lo cierto es que, como veremos, la protección de ecosistemas queda en un discreto segundo plano, y la importancia la adquiere la especie que en particular necesita la protección, derivada de la inclusión en las listas de especies en peligro.

El primer paso para la puesta en marcha de los mecanismos de la ley⁷ es el listado de especies y la designación de "hábitats críticos". Mediante el listado de especies queda determinado cuál de ellas necesita protección, y se efectúa un diagnóstico de la situación, el cual determina el estado de la misma como "en peligro de extinción" o bien, "amenazada". Según la ley (ESA), la decisión de incluir en las listas a determinadas especies sólo vendrá determinado por "los datos científicos y comerciales más fiables". Y la Agencia Estatal de Medio Ambiente, a través del Secretario de Interior, será la competente en este sentido. Ahora bien, los ciudadanos americanos también tienen algo que decir en el listado de especies. La ley (ESA) autoriza a cualquier persona a pedir la inclusión en las listas de una o varias especies, y somete a la Agencia a plazos estrictos en los que responder a la petición. Si ésta no se pronuncia tempestivamente, o bien rechaza la petición, los ciudadanos pueden utilizar una acción para interponer un recurso con base en la ESA. De hecho, numerosos pleitos han sido ganados por asociaciones o ciudadanos que pedían la protección de tal o cual especie.⁸

La ESA también requiere la designación de "Hábitats Críticos", al mismo tiempo que se designa una especie como amenazada o en peligro. A menos que el hábitat de la misma sea indeterminado o que su designación implique problemas estratégicos por su fragilidad o vulnerabilidad, de modo que esta información quedaría reservada para los organismos

⁷ Véase a este respecto PARENTEAU, PATRICK. *Endangered species act reforms in an era of mass extinction*. William and Mary Environmental Law and Policy Review. 1998
También LESLEY BROWN, JACQUELINE *Preserving species: the endangered species act versus ecosystem management regime, ecological and political considerations, an recommendations for reform*. University of Oregon. Journal of Environmental Law and Litigation. 1997

⁸ En 1993 varias organizaciones de defensa de la fauna salvaje plantearon un recurso que obligó a la Agencia a listar 400 especies de plantas (Fund For Animals v. Lujan, Civ. No. 92-800 D.D.C 1992). Más recientemente, la Corte del Distrito de Columbia ordenó al Secretario de Interior la inclusión en la lista del Lince Canadiense (Defenders of Wildlife v. Babbitt 958 F. Supp. 670 D.D.C 1997).

competentes. El problema surge cuando, tras la designación de hábitats críticos, los gobiernos locales y los propietarios de tierras ven esta acción como una intrusión del gobierno federal y como una devaluación del valor de la tierra, de la que son propietarios. De este modo, el Secretario de Interior tiene potestad para no declarar hábitats críticos cuando el coste sea mayor que el beneficio que pueda obtener la especie (incluyendo motivos puramente económicos).⁹ Podemos colegir rápidamente que, en la práctica, la designación de este tipo de hábitats se encuentra con graves problemas. Así, y aunque la ley nos dice que esta designación deberá acompañar a la especie listada, las autoridades americanas pasan con razones de prudencia, de viabilidad y de tempestividad y no amparan con la ley espacios vitales para especies en peligro.

La siguiente secuencia, en el proceso de conservación de especies, en la Endangered Species Act es la preparación de un Plan de Recuperación (The Recovery Plan). El primer paso para ello es la formación de un equipo compuesto por técnicos de la Agencia Estatal y las Agencias Federales, Universidades, y expertos de reconocido prestigio. Éstos han de proveer medidas para frenar el proceso de extinción, que van desde la restauración de hábitats, hasta las medidas idóneas para favorecer la reproducción de la especie en peligro. La ley contempla medidas en orden a obtener el fin deseado, *verbi gratia*, la adquisición de tierras idóneas para albergar a la especie por parte del Estado, la prohibición de la caza, el control de posibles especies exóticas que compitan con las autóctonas, la eliminación de la contaminación (si es que es ésa la causa), la captura de ejemplares silvestres y su posterior cría en cautividad y reintroducción... Pero, en realidad, no son más que meras medidas indicativas de lo que debe ser un Plan de Recuperación, puesto que la ley no establece un modelo para el mismo. Tampoco establece plazos de realización ni articula medidas para la participación pública de los mismos.

Habrà reparado el lector en la similitud de la ley americana con la española a la hora de la obligación de redactar los planes de recuperación, sin obligación de plazo ni forma, y sin mecanismos de control públicos ni posibilidad de participación privada (ONGs), a salvo la sensibilidad del equipo técnico de redacción.

Durante la recuperación de una especie sometida a un plan de recuperación se han de observar las obligaciones que establece la ley ESA. Sec. 7.a.1. "Todas las Agencias Federales, en colaboración y asistencia del Secretario de Interior, deben utilizar su autoridad para conseguir los

⁹ En este sentido sentencias como la STJCE, sala 5ª de 25/11/1999, condenando al Estado francés por contravenir la Directiva 79/409/CEE de Aves Silvestres, son un claro ejemplo a que, en nuestro sistema jurídico, la protección de las especies en peligro de extinción (catalogadas) es un bien jurídico superior al interés puramente económico.

propósitos de este capítulo, promoviendo la elaboración de programas de conservación de especies en peligro y amenazadas." Por tanto, el deber de conservar las especies catalogadas pesa sobre la administración federal y sobre el Secretario de Interior. El plan de recuperación debe proveer todas las medidas necesarias para la conservación y recuperación de la especie. Pero si no fueran suficientes, o bien existieran circunstancias extraordinarias que motivaran la actuación de las Agencias o del Secretario de Interior de forma rápida, éstos deben valorar su actuación con los mejores datos científicos disponibles, pero no esperar a que el daño se muestre, sino dar una solución anterior. Tal como dice Patrick Parenteau, de otra manera sería un contrasentido. Podemos observar aquí la prevalencia del principio de precaución.

En la sección 7.a.2 de la ley existe una prohibición genérica de poner en peligro las especies incluidas en las listas y la alteración de los hábitats críticos para las mismas. Las Agencias Federales deben velar por la protección de ambos (especies y espacios).¹⁰ Así pues la Agencia no tienen más remedio que proveer medidas para el fomento de las especies amenazadas y evitar cualquier menoscabo de su integridad o de su hábitat.

La sección 9 de la Ley establece la prohibición de "capturar o coger cualquier especie en peligro, tanto de flora como de fauna, por cualquier persona". La Ley entiende por coger, también cazar, disparar, matar, atrapar, capturar, recolectar o intentar hacerse con ella por cualquier procedimiento". A diferencia de la sección 7 (prohibición de poner en peligro), la prohibición de coger se aplica a "cualquier persona", incluyendo a los propietarios de tierras que sirven de hábitat a las especies listadas (lo cual provoca en E.E.U.U un gran choque con la mentalidad liberal amparada con la 5ª Enmienda). Incluso esta prohibición de coger es más amplia que la de poner en peligro, puesto que la transgresión de la primera se produce con dañar tan sólo a un ejemplar. Cosa que no ocurre con la segunda que necesita que se amenace a una población como conjunto biótico. El dato que aporta de profesor Parenteau es muy significativo y nos puede traer a la mente el caso español: el 90% de las especies incluídas en las listas tienen parte de su hábitat en tierras no federales, es decir, privadas, y el 30% de las mismas tiene la totalidad de su hogar sólo en tierras privadas. El porcentaje en España es aún mayor.

El Congreso americano introdujo en 1982 un procedimiento especial en la sección 10 que autorizaba al Secretario de Interior a expedir "permisos especiales" para evitar la prohibición de coger bajo ciertos requisitos (que no se ponga en peligro la recuperación de la especie y la adopción de medidas compensatorias).

¹⁰ Según se deduce de la Sentencia del caso *Defenders of Wildlife v. Babbitt* 958.F. Supp.670 (DDC 1997) "el deber de evitar poner en peligro las especies listadas no admite excepción".

El siguiente paso deseable sería el proceso de descatalogación de la especie que ha sido sometida a los dictados del plan de recuperación. Este proceso, sólo será autorizado a la luz de los informes científicos disponibles. Pero lo cierto es que en USA sólo ocho especies han recorrido este glorioso camino de la descatalogación desde 1973. Ahora bien, aun no siendo totalmente sacadas de las listas, sí pueden ser rebajadas en su grado de protección. Así, si una especie experimenta un aumento suficiente en el número de individuos, puede ser rebajada en su grado: pasará de estar "en peligro de extinción" a "amenazada". Por citar ejemplos de especies que ya no figuran en las listas, nos encontramos al caimán americano o al pelícano pardo. Las especies que han conseguido rebajar status, es decir pasar de "en peligro de extinción" a ser "amenazadas" son, por ejemplo, el águila calva, el halcón peregrino y el lobo gris.

V. LA BASE DE LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN NUESTRO ORDENAMIENTO: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. Perspectiva histórica¹¹

La visión conservacionista de la fauna salvaje como recurso natural se introduce en nuestro sistema normativo a través de la Ley de caza de 1970, cuyo art. 23.2 declara que serán objeto de especial protección algunas especies de interés científico o que se encuentren en vías de extinción. Aunque, respecto a los recursos acuícolas, fue pionera la Ley de pesca de 1907 que establece entre sus objetivos "la conservación y propagación de los peces y cangrejos que viven en aguas dulces".

A pesar de todo, ninguna de estas disposiciones, ni tampoco las aprobadas a lo largo del pasado siglo, incluyendo la Ley de Montes y la Ley de Pesca de 1942, regulan un régimen general de protección de las especies silvestres como conjunto de la diversidad biológica. Esta disposición no verá la luz en nuestro país hasta la promulgación de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989.

La aprobación de esta ley es consecuencia del mandato constitucional del apartado 2º del art. 45, que impone a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales, concepto éste que incluye la diversidad biológica como parte fundamental. Por tanto, serán las Administraciones públicas competentes a quienes les corresponde adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación de los recursos naturales.

2. El Artículo 45 de la Constitución

La preocupación del legislador por el ambiente queda plasmada en este artículo, cuya literalidad es conveniente reproducir:

- "1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales, o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".

¹¹ Vid NIETO GARRIDO, EVA. *La Protección de la Fauna salvaje en nuestro ordenamiento jurídico*, En prensa.

El artículo 45 se encuentra dentro de los Principios Rectores de la política social y económica, y, en consecuencia no puede ser invocado ante los tribunales en tanto el legislador ordinario no le provea de una ley que desarrolle su contenido. Como sabemos, estos principios rectores, según el artículo 53.3 de la Constitución, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero "sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

La utilización racional de los recursos naturales que impone la Constitución dará paso a la planificación territorial, que será el instrumento encargado de armonizar la actividad económica con el mantenimiento de la biodiversidad. La solidaridad colectiva también impondrá el establecimiento de un sistema de compensaciones con el fin de distribuir los efectos de los daños de las especies salvajes sobre bienes privados. El lobo, el oso y otras muchas especies causan daños que no deben ser soportados por ganaderos o agricultores sino por el conjunto de la sociedad que pretende su conservación.

La reserva de ley respecto a la imposición de sanciones penales por infracciones al medio ambiente tuvo su reflejo en los art. 347 bis. y 348 bis. del Código Penal, aprobado por dos Leyes Orgánicas (L.O 8/1983 y L.O 3/1989), que, felizmente fueron derogados por el nuevo Código Penal aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

3. El reparto competencial

Como se deduce del tenor literal de la CE, el Estado se reserva la legislación básica. El tenor literal es clarificador:

Artículo 148. 1."Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

...3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

...7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.

9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial."

Artículo 149. 1. "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias."

Cumpliendo el reparto competencial del texto constitucional el legislador, en 1989 promulgó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre (LCEN), si bien tuvo que soportar seis recursos de inconstitucionalidad. A pesar de todo, en ella queda bien claro el carácter básico, que asume el Estado, y la gestión queda a expensas de las Comunidades Autónomas. El primero, dará las directrices, ofrecerá los instrumentos; los gobiernos autonómicos serán los encargados de su desarrollo, gestión e implementación.

En la STC 170/1989, FJ2º el Tribunal afirma que "la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección. Es decir, según el Tribunal la legislación básica no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso. Por tanto, "las Comunidades Autónomas pueden también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado".

La STC 149/1991, de 4 de julio dice "en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo al legislador de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno"

En cambio, la STC 102/1995, FJ 8º se aparta de la línea anterior al sostener que "no puede llegar... a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido".

V. LA LEY DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES

Como ya hemos dicho, esta ley es consecuencia del mandato constitucional del art. 45. Además, esta ley surge con el fin de adaptar nuestra legislación a los convenios internacionales ratificados (Convenio de Berna), y también para trasponer la Directiva 79/409/CEE, de aves silvestres¹². Además, se observa en el texto de la ley del 89 una clara influencia de la Directiva 92/43/CEE, que, por aquel entonces era un borrador que se debatía en el Parlamento Europeo.

No se puede negar el avance que supuso la entrada en vigor de esta ley, a pesar de la deficiente transposición de la Directiva de aves.

La Ley establece la estrategia de España frente al problema de la extinción de especies: las especies que se encuentren camino de la extinción serán incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, con 4 tipos de gradación según el estado de sus poblaciones o el número de individuos. A cada uno de estos 4 tipos, le corresponderá la redacción de un Plan de Recuperación, de Conservación del Hábitat, de Conservación o de Manejo (art. 29 a 31 LCEN). Como veremos, nada dice la ley acerca de cómo se han de redactar, cuáles serán sus efectos o qué contenido deben tener.

A partir de la promulgación de esta Ley, nuestro país protege ya de forma global los recursos naturales, la diversidad biológica, entendida como el conjunto de especies, su número y variedad, que habitan un territorio determinado.

Esta ley trata de superar la simple protección de espacios-isla para dar una visión más amplia de lo que debe ser la conservación de la diversidad biológica.¹³

La LCEN consta de la Exposición de Motivos, seis títulos distribuidos en cuarenta y un artículos, siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo.

El artículo uno de la Ley proclama el objeto de la misma "el establecimiento de normas de protección, restauración y mejora de los

¹² MACHADO CARRILLO, A. "Comentarios y sugerencias sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres", *Revista Canaria de Administración Pública*, nº9

¹³ Véase, por ejemplo, en cuanto a la protección de espacios tradicional, ABREU, JM. *Análisis de la política de Parques y espacios protegidos en España*. Viedma, M.G. de & al. 1982

También LOPEZ RAMÓN, F *La Conservación de la Naturaleza: los Espacios Naturales Protegidos*. Colegio de Bolonia. Bolonia 1980

LOPEZ RAMÓN, F Y OTROS. *Régimen jurídico de los Espacios Protegidos*. Kronos, Zaragoza, 1995

ELLIOT, H. *Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales*. UICN, United Kingdom, 1974

FERNÁNDEZ J. Y PRADAS R. *Los Parques Nacionales Españoles, una aproximación histórica*.

Colección Parques Nacionales. Organismo Autónomo Parques Nacionales. 1995

recursos naturales y en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres."

Los principios inspiradores de esta Ley vienen expuestos en el art. 2:

"a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.

b) La preservación de la diversidad biológica

c) La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenible de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora.

d) La preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje."

El Título II de la LCEN por fin introduce la planificación como técnica de gestión de los recursos naturales, de los espacios naturales y de las especies protegidas (debemos relacionarlo con el art. 45 CE en el que se menciona la planificación territorial).

Esta planificación a que se refiere el Título II se realiza a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Éstos definirán y señalarán el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate, y determinarán las limitaciones que deban establecerse. Establecerán los regímenes de protección que proceda, y promoverán las medidas de conservación necesarias. El contenido de estos Planes de Ordenación viene fijado en la Ley: delimitación del ámbito territorial, estado de conservación, limitaciones y usos generales que a que queda sometido el territorio, aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección del título III y IV y determinar las actividades que deben someterse a evaluación de impacto ambiental.

Es interesante hacer notar que instrumentos de ordenación territorial (PGOU) que contradigan los PORN, deberán adaptarse a ellos. Los PORN deben ser aprobados por las CCAA. En el procedimiento de elaboración debe necesariamente incluirse el trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta a los intereses sociales e institucionales afectados y a las asociaciones de protección de la naturaleza (art. 6 y 8.1)

En cuanto a la naturaleza jurídica de los PORN no cabe duda de que son normas jurídicas de naturaleza reglamentaria. Y ello porque deben ajustarse a la Directrices para la ordenación de los recursos naturales que reglamentariamente apruebe el Gobierno. Estos planes de ordenación tendrán vigencia indefinida.

Por tanto, debe quedar claro, al objeto de centrar la investigación, la estructura de normas que pesan sobre los territorios que se quieren conservar:

1º Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales (aprobadas reglamentariamente por el Gobierno)

2º Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (CCAA)

3º Planes Rectores de Uso y Gestión (aprobados por las CCAA para diseñar la gestión de los Parques Naturales)

4º Planes de Recuperación de Especies, de Conservación y de Manejo de especies amenazadas incluidas en el Catálogo Nacional (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ. 13).

Los espacios naturales serán aquellos espacios del territorio nacional, (incluidas las aguas continentales), y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, (incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental), así declarados por contener elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, (ex art. 10.1). Su protección debe obedecer a unas finalidades que se corresponden con las obligaciones impuestas por Derecho comunitario a través de la Directiva de aves silvestres y por la Directiva de Hábitats (que estaba en proceso de elaboración). Entre ellas podemos citar la constitución de una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional (que a su vez integrará la Red Natura 2000), el contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitats, etc. (art. 10.2º LCEN).

Los espacios naturales protegidos se clasifican por la LCEN en cuatro categorías en función de los bienes y valores pendientes de proteger¹⁴ (ex art. 12):

- Parques (art. 13 y 15)
- Reservas Naturales (art.14 y 15)
- Monumentos Naturales (art. 16)
- Paisajes Protegidos (art. 17)

La declaración y gestión de estos espacios corresponderá, como se ha dicho, a las Comunidades Autónomas. La excepción, con algunos matices, la encontramos en los Parques Nacionales, en cuyo detalle no me voy a detener.

El Título IV toma por título "De la fauna y flora silvestres". Y pretende aplicar un régimen protector a todas las especies de fauna y flora silvestres, en especial aquellas que se encuentren amenazadas o en peligro de extinción.

¹⁴ Esta clasificación tiene su origen en los dictámenes de la UICN acerca de la conservación de espacios. Vid UICN (The world Conservation Union) *Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas*, Page Brother (Norwich) Ltd. United Kingdom, 1994

El artículo 26 establece que "Las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies, de la flora y la fauna que viven en estado silvestre en el territorio español, con especial atención a las especies autóctonas." "Se atenderá preferentemente a la preservación de sus hábitats y se establecerán regímenes específicos de protección para las especies, comunidades y poblaciones cuya situación así lo requiera..." (ex art. 26.1.2).

El art. 26.4 dice "queda prohibido dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres... incluyendo su captura en vivo, y la recolección de sus huevos o crías, así como alterar o destruir la vegetación.", cuyas excepciones vienen detalladas en el art. 28

La ley no tiene otra finalidad más que la de cumplir con las Directivas europeas antedichas y los Convenios Internacionales suscritos por nuestro país. Así, la Ley dará preferencia a las medidas de conservación y preservación en el hábitat natural de cada especie (conservación in situ), tratará de evitar la introducción de especies exóticas que puedan competir con las autóctonas, y concederá prioridad a los endemismos y especies raras (escasez de hábitat) y migratorias.

La Ley, en su capítulo II define los instrumentos que servirán para la recuperación de las especies amenazadas: la Catalogación y la redacción de un Plan de Recuperación, de Conservación o de Manejo (en coordinación con las figuras de protección antedichas).

El artículo 30 dispone la creación de un Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, que es un registro público de carácter administrativo en el que se incluyen las especies, subespecies o poblaciones de flora y fauna salvaje que requieren medidas específicas de protección. El R.D 439/1990, de 30 de marzo crea definitivamente el Catálogo Nacional y regula el procedimiento de catalogación.

La propuesta de catalogación o descatalogación de una especie, subespecie o población, o bien su gradación de peligro de extinción la aprobará la Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

La inclusión de una especie o población en las categorías de "en peligro de extinción" o "sensible a la alteración de su hábitat" conlleva las siguientes prohibiciones genéricas:

Si son plantas, cualquier actuación no autorizada que consista en destruirlas, mutilarlas, cortarlas, arrancarlas o recolectar sus semillas. Si son animales, (incluidas las larvas, crías o huevos), darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción de sus nidos, vivares y áreas de reproducción, invernada o reposo. También se prohíbe su transporte, naturalización, venta, exposición de ejemplares vivos o muertos.

La catalogación de especies en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas¹⁵ (o bien en los catálogos regionales que no han sido tratados en este artículo) obliga a las Comunidades Autónomas a la redacción de unos planes de recuperación (si la especie está catalogada como "en peligro de extinción"), de Conservación del Hábitat (si la catalogación corresponde a "sensible a la alteración de su hábitat"). Si la especie se encuentra catalogada como "vulnerable", se exige la redacción de un Plan de Conservación. Si la especie está catalogada como de "interés especial", la LCEN impone la redacción de un Plan de Manejo.

El Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, en su artículo 10 obliga a una revisión de los listados de las especies contenidas en los anejos de la Directiva 92/43/CEE para, en caso necesario, incluir estas especies en el Catálogo Nacional con los efectos que determina el artículo 31 de la ley 4/1989.¹⁶

Hasta el momento, un equipo de más de 20 profesionales repartidos entre Universidades, centros de investigación (CSIC), Museo de Ciencias Naturales, Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados de Baleares y asociaciones privadas¹⁷, y, además la activa contribución de los servicios responsables de la conservación y protección de especies amenazadas de las diferentes Comunidades Autónomas, son los responsables técnicos de la actualización del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.

Corresponde a las CCAA donde la especie tenga su área de distribución elaborar y aprobar los citados planes que pueden incluir entre sus determinaciones la creación de espacios naturales protegidos. (art. 12 LCEN).

La Ley de Conservación española sólo enumera los diversos planes pero no regula el contenido ni los efectos jurídicos de la aprobación de los mismos. Por supuesto, tampoco existe norma alguna en nuestro ordenamiento que pueda orientar el contenido de esos planes.

¹⁵ Las primeras catalogaciones que aparecen en esta norma legal son: 59 taxones de flora y 19 de fauna dentro de la categoría de "en peligro de extinción"; 5 de flora y 368 de fauna en la categoría de "interés especial", en total 448 taxones catalogados.

¹⁶ Los resultados de esta adaptación y de los trabajos de investigación son una Orden de 9 de julio de 1998, en la que se incluyen "en peligro de extinción" 64 taxones de Flora de Canarias y 1 de Valencia, así como nueve invertebrados no artrópodos de Canarias y 1 de Valencia. 3 vertebrados en la categoría de vulnerable, 1 pez marino, 1 ave, 1 roedor de Canarias, y una lagartija. En "sensible a la alteración de su hábitat" se incluye un reptil canario y en "De interés especial" un ave canaria.

Por otro lado, 11 vertebrados cambian de la categoría "De interés especial" a otras categorías: 2 aves canarias a "en peligro de extinción", 3 aves y 2 murciélagos a "Vulnerables" (además del Urogallo cantábrico que, a su vez pronto será incluido en "En peligro de Extinción", y 3 aves pasan a "sensible a la alteración de su hábitat".

En total se catalogan 82 nuevos taxones y 11 cambian de categoría de amenaza.

¹⁷ Entre ellas, la Sociedad Española para la Conservación y Estudio de los Murciélagos (SECEMU), Sociedad Herpetológica Española (AHE), Sociedad Española de Cetáceos (SEC), Sociedad Ornitológica Española (SEO).

VI. LOS PLANES DE RECUPERACIÓN DE ESPECIES

1. Características

Poco a poco vamos deshilachando la madeja que nos lleva al final de la planificación jurídica de conservación de especies en peligro: los planes de recuperación.

Como hemos visto, el contenido de estos planes no viene determinado en ninguna norma. Ahora bien, según podemos ver, criterios científicos y de derecho comparado han establecido un contenido mínimo de estos planes¹⁸:

- Apartado descriptivo de la evolución histórica y situación actual de la especie de que se trate.
- Una parte en la que se delimite la problemática actual a la que se enfrenta la especie. Sus factores de regresión.
- Medidas que se han de adoptar para evitar su desaparición y fomentar su recuperación. (Hábitat, especies, y procesos naturales).

Excepción a lo dicho lo constituye la Ley 9/1999 de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, que establece en su artículo 87 que los planes de conservación de especies amenazadas tendrán como mínimo el siguiente contenido:

- La zonificación del territorio precisa para la realización de las actuaciones, la determinación de las Áreas críticas para su conservación, si las hubiere, o en su caso, los criterios para su posterior designación por parte de los técnicos de la Consejería.
- El programa de actuaciones de conservación y restauración de las poblaciones o del hábitat, así como de investigación, divulgación y sensibilización.
- La normativa y limitaciones generales y específicas para los usos, aprovechamientos y actividades que deba ser de aplicación.
- Los sistemas previstos para el control y seguimiento de las poblaciones y de la eficacia en la aplicación del plan.

El Decreto de 28 de marzo de 1995 de la Comunidad Autónoma de Aragón señala en su art. 9 que los planes tendrán, al menos, los siguientes apartados:

¹⁸NIETO GARRIDO, E. *La Protección de la Fauna en el Ordenamiento Jurídico Español...* op cit. pág.

- "1. Antecedentes, finalidad del Plan, factores limitantes y condicionantes.
2. Análisis de la situación: situación de la especie, subespecie o población y conocimiento científico que se tiene de ella.
3. Evaluación de la situación: evaluación de la información anterior en función de la finalidad conservacionista.
4. Planes de actuaciones: medidas de toda índole que se han de acometer, detallando los aspectos técnicos.
5. Ejecución y coordinación: determinación de los responsables y contenido del equipo de trabajo, las fases de ejecución y el tiempo previsto para cada una.
6. Seguimiento y revisión del plan.
7. Resumen de las líneas principales y características del plan de recuperación.
8. Anexos informativos
9. Evaluación de costes y presupuesto."

La Ley 8/1998, de 26 de junio de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura indica en su art. 56.3 el contenido mínimo de los planes al señalar que:

"3. Estos planes contendrán necesariamente los criterios para conseguir el mantenimiento o la recuperación total o parcial de las especies amenazadas objeto del mismo, así como de sus hábitats. Se tendrán como básicos los criterios de articular y coordinar estos Planes con la Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura y de facilitar todas aquellas acciones que puedan lograr, cuando la especie en cuestión lo permita, la máxima compatibilidad con la actividad humana siempre en el marco de las políticas de uso sostenible del patrimonio natural extremeño".

En cuanto al ámbito de aplicación de los planes de recuperación y de conservación elaborados por cada CC.AA hay que decir que éste abarca la totalidad del área de distribución natural de la especie, subespecie o población catalogada (ex art. 7.2 del R.D 439/1990 de 30 de marzo). Además, algunos de los planes de recuperación en vigor establecen que su ámbito de aplicación no será sólo el área de distribución natural de la especie, sino también se aplicará en el "área potencial" de distribución, entendiendo por tal las zonas que por sus características naturales y estado de conservación o motivos históricos recientes, fueran susceptibles de ser ocupadas en el futuro por esa especie. Ejemplo de esto es el Plan de recuperación del oso en Asturias y en Galicia.

En el momento de redactar estas páginas, en España han sido publicados quince Planes de Recuperación correspondientes a diversas CC.AA.¹⁹ (Cantabria, Navarra, Asturias, Galicia, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y La Rioja). Objeto de estos planes de recuperación han sido, por ejemplo, el Quebrantahuesos, el Bucardo (recientemente extinguido), el Oso Pardo, la Cigüeña Negra, el Águila Imperial...

En cuanto al resto de tipos de planes previstos en la LCEN, únicamente Asturias ha publicado un Plan de Conservación del Hábitat del Ostrero, y tres planes de Manejo, de Murciélagos, de la Nutria y del Avión Zapador.

En líneas generales las medidas que proponen los Planes de recuperación aprobados en nuestro país, en lo que respecta a fauna amenazada, son las siguientes²⁰:

- Respecto de los expedientes sujetos a trámite de evaluación de impacto ambiental, deberá hacerse mención expresa en el estudio de impacto ambiental de la incidencia del proyecto sobre el hábitat natural de la especie amenazada.

- En cuanto a las aves amenazadas, como el Quebrantahuesos o el Águila Perdicera, los planes establecen la necesidad de eliminar el riesgo que suponen los tendidos eléctricos existentes, bien enterrándolos o modificando su trazado, pero, en todo caso, alejando los tendidos eléctricos de cable desnudo del ámbito de aplicación de los respectivos Planes de recuperación.²¹

¹⁹ Plan de Recuperación del Oso Pardo en Cantabria, aprobado por Decreto de 18 de mayo de 1989
Plan de recuperación del Oso Pardo en Castilla y León, aprobado por Decreto de 21 de junio de 1990.
Plan de Recuperación del Oso Pardo en Asturias, aprobado por decreto de 24 de enero de 1991.
Plan de Recuperación del Oso Pardo en Galicia, aprobado por Decreto de 5 de junio
Plan de Recuperación del Bucardo en Aragón, aprobado por Decreto de 28 de julio de 1993
Plan de Recuperación del Quebrantahuesos de Navarra, aprobado por Decreto Foral de 4 de abril de 1991
Plan de Recuperación de la cigüeña de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto de 11 de mayo de 1995.
Plan de Recuperación de la Malvasía en Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto de 28 de noviembre de 1995.
Plan de Recuperación del Águila Perdicera de Navarra, aprobado por Decreto Foral de 15 de enero de 1996.
Plan de Recuperación del águila Azor-Perdicera en la Rioja, aprobado por Decreto de 26 de mayo de 1999.
Plan de Recuperación del Sisón Común en La Rioja, aprobado por Decreto de 18 de febrero de 2000.
Plan de manejo del avión zapador en Asturias, aprobado por decreto de 1993, de 1 de julio.
Plan de manejo de la nutria en Asturias, aprobado por Decreto de 29 de julio de 1993
Plan de Protección del Quebrantahuesos en Cataluña, aprobado por decreto de 29 de septiembre de 1994
Plan de Manejo de los Murciélagos de Geoffroy y de Cueva en Asturias, aprobado por Decreto de 2 de marzo de 1995.

Plan de Conservación de Hábitat del Ostrero en Asturias, aprobado por Decreto de 30 de marzo de 1995

²⁰ Vid NIETO GARRIDO, E. *La Protección de la fauna en nuestro Ordenamiento Jurídico...* op cit. pág 14

²¹ Así está previsto, por ejemplo, en el Plan de Recuperación del Quebrantahuesos de Navarra

- En todos los planes se prohíbe la realización de batidas de caza o trabajos forestales, incluso la práctica de actividades deportivas, en el ámbito de aplicación del plan durante las épocas de reproducción y crianza. El furtivismo es una de las amenazas más importantes a las que se enfrenta la recuperación del oso pardo.

- Otro de los problemas importantes para las especies amenazadas es la escasez de alimento, por lo que la mayoría de los planes prevén la distribución suplementaria de alimento.

- También es común a los planes publicados solicitar que las figuras de protección de espacios se apliquen a las áreas de distribución de las especies objeto de planes (capítulo III de la LCEN).

- También se atiende a la posible reintroducción de ejemplares criados en cautividad o procedentes de otras áreas geográficas. Si bien esta medida sólo se adoptará si fuere estrictamente necesario por la poca calidad genética de la especie y siempre y cuando se hubiera eliminado la causa de extinción, según criterios aportados por la UICN.

Los planes también articulan medidas compensatorias que faciliten las relaciones entre los intereses económicos y las especies en peligro. De esta forma, el plan de recuperación del oso establece medidas indemnizatorias de los daños ocasionados por la especie en cultivos y en el sector ganadero. Algunos planes establecen limitaciones y prohibiciones a la hora de construir pistas forestales o ganaderas que pudieran abrir brechas en el hábitat de la especie que se quiere proteger. Así, el plan de recuperación del oso en Asturias prohíbe la apertura de nuevas pistas en zonas críticas e insta a la eliminación y regulación de aquellas que, aun hechas, son innecesarias. Esta gestión de territorio nos pueda dar una idea de la potente herramienta que pueden ser los planes a la hora de restaurar y mejorar hábitats naturales.

2. Naturaleza jurídica

Como hemos visto con anterioridad, la Ley de Conservación de la Naturaleza (L 4/89) obliga a las Comunidades Autónomas a redactar Planes de recuperación, de Conservación del hábitat, de Conservación y de Manejo para las especies amenazadas incluidas en el Catálogo Nacional o en los catálogos regionales.

El Tribunal Constitucional ha declarado en relación con la planificación de los recursos naturales que "aunque en algún momento histórico fuera problemático, no cabe negar hoy a todos los planes, desde los presupuestarios a los urbanísticos, su naturaleza de normas jurídicas como de consuno predicen la legislación y la jurisprudencia". (STC 102/1995, FJ 13).

No creo que pueda dudarse de la naturaleza de normas jurídicas de que gozan los planes de recuperación de especies (en sus distintos tipos). Desde luego, en la elaboración de los mismos deberá respetarse la disposición contenida en el art. 6 de la LCEN. En opinión de Eva Nieto, esta disposición es aplicable a todos los instrumentos de planeamiento creados por la LCEN, puesto que el art. 6 está contenido en el Título II, donde se regula la planificación de los recursos naturales con carácter general. La ley de conservación nos dice que "incluirán necesariamente trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de esta Ley".

Las Comunidades Autónomas que han redactado planes de protección de especies han encargado a sus consejerías técnicas la elaboración de los mismos. Y, por lo general los han promulgado mediante Decreto de la Comunidad Autónoma.

En cuanto al periodo de vigencia de los planes es posible afirmar que la mayoría de los planes consultados tienen vigencia indefinida, en tanto no se consiga su objetivo, esto es, descatalogar la especie objeto de dicho plan. Aunque, la mayoría de los planes advierten de la idoneidad de revisar periódicamente el contenido de los mismos en aras a un seguimiento más preciso de la evolución de la especie.

Además, los planes vinculan a los particulares y a las Administraciones públicas, en cuanto norma de derecho positivo y al margen de establecer un régimen de infracciones y sanciones, con base en la LCEN. Las Administraciones públicas están obligadas a poner en marcha en el programa de actuaciones previsto en el plan. También existe la posibilidad de que las actividades previstas en los mismos se declaren de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes y derechos que puedan resultar afectados, ex art. 3 LCEN.

Naturalmente, en cuanto a los efectos de los planes de protección de especies, serán obligatorios y ejecutivos en la medida en que se ajusten, en su contenido, al objeto propio y específico de este tipo de instrumento jurídico. De otra manera, es decir, si entran a planificar o considerar alguna materia que no fuera de su incumbencia, que no se ajustara a su contenido lógico o que excediera del mismo, entonces podrían quedar desautorizados por la vía judicial.

El Tribunal Constitucional ha señalado que "hay una jerarquización, según los niveles, de los distintos Planes, los de Ordenación de los Recursos naturales de la zona, bajo los cuales se encuentran los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques (arts. 19 y 21), en otro peldaño los Planes de Recuperación y Conservación de especies en peligro o vulnerables y, en su caso, de Protección del Hábitat, así como el Plan de

Manejo, condicionantes, a su vez, de la inclusión de una especie, subespecie o población en el Catálogo de Especies Amenazadas, cuya elaboración y aprobación corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales (arts. 30.2 y 31.2 al 6)", (STC 102/1995 de 26 de junio, FJ 13).

Lógicamente, los planes de protección de especies deberán respetar la planificación superior de los recursos naturales, es decir, tendrán en cuenta los PRUG y los PORN. Y además, serán obligatorios y ejecutivos en la medida en que no desborden sus determinaciones la protección, la conservación y la recuperación de una especie en peligro de extinción o cuya existencia esté amenazada.

En opinión de EVA NIETO²² y de la doctrina mayoritaria, las determinaciones de los Planes de recuperación, de Conservación y de Manejo, deben constituir un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas disposiciones no podrán afectar negativamente a los objetivos de los primeros. La autora citada, considera que "aunque el art. 5.2 LCEN se refiere expresamente a los efectos del PORN sin mencionar los efectos de los Planes de recuperación de especies amenazadas, considero que el Título II de la LCEN, denominado Del Planeamiento de los recursos naturales, no circunscribe el contenido de todas sus disposiciones al PORN. Por el contrario, considero que tanto el art. 6, dedicado a regular los trámites esenciales del procedimiento de elaboración de los planes previstos en la LCEN, como el art. 5, dedicado a regular los efectos del PORN, deben entenderse aplicables a los Planes de recuperación y de conservación de especies amenazadas, siempre que sus determinaciones respeten los límites señalados más atrás. A esta conclusión se llega si tenemos en cuenta, en primer lugar, la primacía que impone el legislador de la planificación ambiental sobre la territorial en el apartado 2º del art. 5, producto de la constatación del fracaso de la ordenación del territorio como instrumento de protección ambiental, y, en segundo lugar, porque sólo si otorgamos los efectos citados a los planes de recuperación de las especies amenazadas adquiere coherencia interna el sistema de planes diseñado en la LCEN para proteger los recursos naturales, entre ellos la fauna y flora silvestre amenazada."

Además, el otorgar carácter obligatorio y ejecutivo a los Planes de recuperación de especies amenazadas, cuyas disposiciones deben constituir un límite para otros instrumentos de ordenación territorial y física, como los planes urbanísticos, no plantea excesivos problemas de coordinación puesto que ambas competencias, la de ordenación del territorio y urbanismo y la aprobación de Planes de recuperación de especies

²² NIETO GARRIDO, EVA. *La Protección de la Fauna salvaje en nuestro ordenamiento jurídico...* op cit. pág 14

amenazadas, han sido asumidas por las Comunidades Autónomas ex art. 148.1.3 CE y art. 31.6 LCEN.

3. Implementación de los planes

Resulta clarificador transcribir aquí un párrafo de la Estrategia Española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica²³:

"...la puesta en marcha del Catálogo Nacional ha sido un proceso penoso y seguirá siéndolo dada la conveniencia de ajustar las categorías a las nuevas de la UICN, ajuste que se está mostrando, además, especialmente dificultoso con especies de flora e invertebrados. La nueva ley que modifique la LCEN tendrá que replantearse las categorías, habida cuenta de la poca funcionalidad de las cuatro actuales. En cualquier caso, lo urgente no consiste en reestudiar las categorías (y las especies incluibles), sino en dotar de eficacia a las consecuencias que de ello se derivan."

La observación de la realidad física en España corrobora lo transcrito. Los Planes redactados (publicados o no) son herramientas eficaces, idóneas, aunque mejorables, para evitar el proceso de extinción de las especies objeto de esos planes. Pero no sólo éstas, sino que muchas otras especies se verían beneficiadas debido a la relación que mantienen entre sí y a la mejor conservación de hábitats y ecosistemas. Así, por ejemplo, bastaría la correcta aplicación del Plan de Recuperación del Oso Pardo en la Cordillera Cantábrica para que estos montes gozaran de una salud envidiable, y, con ellos, los bosques, la flora, la fauna y el paisaje. De hecho, medidas como las contempladas en el Plan (la prohibición de pistas de montaña en zonas críticas, la compra de masas forestales, el sometimiento a usos sostenibles y compatibles con la conservación del oso en los territorios donde habita...), es decir, toda la regulación que permite gestionar de forma razonable la media y alta montaña cantábrica. Que, además, sería una forma extraordinaria de poner en valor los paisajes y la economía de zonas deprimidas que no han sido tocadas por varita mágica del turismo.

²³ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Secretaría General de Medio Ambiente. *Estrategia Española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica*. 1998

Este documento se elaboró durante los años 1997 y 1998, en los que Enrique ALONSO GARCÍA, asumió la Dirección General de Conservación de la Naturaleza. La redacción de la Estrategia trae su causa del artículo 6 del Convenio de Biodiversidad de Río de Janeiro de 1992, que obliga a los estados firmantes a elaborar estrategias de conservación de los recursos naturales presentes en cada uno de los ecosistemas nacionales. Es un documento de extraordinario valor en cuanto a sus fundamentos biológicos, políticos y jurídicos. En cuanto a su fuerza vinculante, fue aprobado por la Conferencia Sectorial en la que estaban representadas todas las Comunidades Autónomas, pero el gobierno nunca aprobó el documento.

Aunque muchas Comunidades Autónomas prefieren adoptar medidas distintas, como por ejemplo, medidas agroambientales, de caza, pesca, sectoriales de regulación del turismo, etc., e incluso otras veces mediante incentivos al sector privado.

Pero no creemos que sea esta la forma idónea de conservar la diversidad biológica. Por un lado, la ley 4/1989 deja suficientemente claro cuál es el camino que hay que tomar para frenar la extinción de especies. Y, por otro, no pensamos que sean suficientes medidas que regulen sectores de actividad para frenar el proceso de desaparición de la mayoría de estas especies. No debemos olvidar que las causas de extinción, en la mayoría de los casos provienen de muchos factores que, juntos, multiplican sus efectos devastadores. De ahí, que una norma con rango de ley, que incida sobre todos estos factores, por separado y en su conjunto, sea el instrumento ideal para combatir los procesos erosivos de la vida en nuestro país. Sólo mediante la utilización firme y determinante y de las leyes será posible recuperar especies. Esta forma de entender el problema y su solución, cobra más fuerza al ver la fuerza que los tribunales han reconocido a dichos planes de recuperación: las sentencias dictadas reconocen una enorme fuerza vinculante, incluso superior a cualquier otro tipo de planes o zonificaciones del suelo.²⁴

Ahora bien, tampoco sería razonable cerrar las puertas a posibles políticas eficaces basadas en acuerdos con propietarios, agricultores, con el sector turístico o con aquellos sectores implicados en el mantenimiento de la especie en cuestión. Existen instrumentos financieros, como el programa LIFE, independientes de la aprobación o no de los Planes de Recuperación, que pueden servir de base para la adopción de medidas de conservación. Y, si las medidas políticas y estratégicas nos surtieran efecto, siempre se podrá recurrir a la potestad reglamentaria de la Administración Autonómica e imponer un Plan de Recuperación.

La Estrategia Española (a la que antes aludimos) incluso propone la posibilidad de crear una categoría especial de medidas para especies amenazadas mediante su declaración de interés general por el Gobierno o las Cortes. De esta forma sería posible aportar presupuesto adicional e, incluso, crear un régimen fiscal excepcional para incentivar las medidas de apoyo, tales como: deducciones en la cuota del IRPF para propietarios de terrenos en los que habitan dichas especies.

Incluso, podría ser de gran utilidad, teniendo en cuenta la situación desesperada de algunas especies de gran valor simbólico, recurrir al artículo 131 de la Constitución. Recurrir a la planificación económica para atender las necesidades colectivas es un instrumento que podría ser eficaz utilizado de forma valiente. La armonización del desarrollo regional podría

²⁴ Véase, por ejemplo, la SENTENCIA del TSJ de Navarra, núm. 327/2000, de 7-3-2000

conjugarse con la implantación de una política de desarrollo sostenible que planificara la conservación de especies de interés nacional. Esto implicaría, además de una dotación de fondos, también un vuelco definitivo en el diseño de políticas territoriales. Además, este artículo también prevé la participación de las Comunidades Autónomas, sindicatos y otras organizaciones (entre las que tendrían un papel destacado las ONGs conservacionistas) para elaborar el proyecto planificador.

La grave situación de la extinción en masa de especies no soportará medidas graduales, temerosas, tímidas, indecisas, que no harán más que retrasar otras más contundentes.

En conclusión hay que tener presente que los planes de recuperación condicionan toda la planificación en ese territorio, en sentido amplio, y que cualquier política territorial debería tener presente, en primer lugar, el texto de los planes vigentes.

Todo está en la Ley, pero no existe capacidad (o voluntad) de aplicar estos documentos de gestión. En plena zona osera, considerada por el Plan de Recuperación del Oso de Castilla y León como "zona crítica", la Diputación de León construyó una estación de esquí. Una Queja presentada por el Fondo para la Protección de los Animales Salvajes (FAPAS) ante la DG XI de la Comisión Europea provocó la apertura de un procedimiento de infracción contra el Estado Español por vulneración de las directivas 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres y 97/62CE por la que se adapta al progreso científico y técnico la directiva 92/43/CE antes mencionada. Este proceso tardará unos años en resolverse, pero el daño causado seguramente será irreparable, afectando a especies de flora amenazadas (turberas de fangos activas) y cómo no al oso pardo.

Pero, esto no es más que una anécdota traída a colación. Minas a cielo abierto también revientan el paisaje cantábrico. Y en el sur de España, los pantanos ahogan valles de incalculable valor y de presencia constatada de lince y de flora catalogada.



Oso adulto en la Cordillera Cantábrica (Asturias), captado por el seguimiento de fauna a través de cámaras estáticas de rayos infrarrojos (FAPAS). Este método, nada agresivo ni molesto, permite conocer el estado de poblaciones, no sólo de osos, sino de la mayor parte de grandes y medianos mamíferos. En este caso es interesante comparar el número de osos con el de jabalíes, ya que estos últimos están aumentando su número en gran cantidad y son duros competidores por los recursos tróficos de especies en peligro.



Las bellotas son el recurso alimenticio más importante en los bosques de encinas y robles. La salud de los hábitats repercute directamente en la reproducción de las especies que los habitan.



Los planes de recuperación de especies deberán enfrentar gran cantidad de problemas. Entre ellos, la reducción de especies competidoras cuyas poblaciones hayan aumentado exageradamente.



El lobo ibérico es una de las especies en peligro que ha conseguido salir de la espiral de extinción. Gracias a su astucia y a la reducción del veneno en los montes españoles ha conseguido una población de, al menos 2000 ejemplares en la mitad norte del país. En cambio, en la mitad sur prácticamente ha desaparecido.



El zorro es otro animal de difícil control. Su adaptación a las transformaciones del medio físico producidas por los humanos le ha hecho erigirse en una especie omnipresente. Además, las especies que depredaban sistemáticamente sobre él (águila imperial, y, sobre todo, el lince ibérico) prácticamente han desaparecido.²⁵

²⁵ De gran interés puede resultar la lectura de los trabajos de la Estación Biológica de Doñana en relación con la predación de lince sobre zorros y meloncillos. Para ampliar la información al respecto, vid, PALOMARES FRANCISCO. Tesis doctoral, Facultad de Biología. Universidad de Sevilla 1994. También, DELIBES DE CASTRO, MIGUEL. *Vida*. Temas de hoy, Madrid, 2001. ver pág. 224 y ss.

BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, J.M. *Análisis de la política de Parques y espacios protegidos en España*. Viedma, M.G. de & al. 1982
- DELIBES DE CASTRO, MIGUEL. *Vida*. Temas de hoy, Madrid, 2001
- ELLIOT, H.: *Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales*. UICN 1974
- FAPAS (Fondo para la Protección de los Animales Salvajes). Boletines informativos y Control Fotográfico de la fauna Salvaje. La Pereda, LLANES. 1980-2001
- FERNÁNDEZ J. Y PRADAS R. *Los Parques Nacionales Españoles, una aproximación histórica*. Colección Parques Nacionales. Organismo Autónomo Parques Nacionales. 1995
- GARCÍA URETA, A. *Los Espacios Naturales Protegidos*. IVAP. Herri Arduralatritzaren euskal erakundea. Oñati, 1999
- LESLEY BROWN, JACQUELINE "Preserving species: the endangered species act versus ecosystem management regime, ecological and political considerations, an recommendations for reform". Univerity of Oregon. Journal of Enviromental Law and Litigation. 1997
- LOPEZ RAMÓN, F. *La Conservación de la Naturaleza: los Espacios Naturales Protegidos*. Colegio de Bolonia, Bolonia, 1980
- LOPEZ RAMÓN, FERNANDO, Y OTROS. *Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*. Kronos, Zaragoza, 1995
- LOVELOCK, J. *Las Edades de Gaia, una biografía de nuestro planeta vivo*. Tusquests, Barcelona, 1993
- LOVELOCK, J. *Gaia, una ciencia para curar el Planeta*. Integral, Barcelona, 1992
- MACHADO CARRILLO, A. (editor). *Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*. ICONA, 1998
- MACHADO CARRILLO, A. "Comentarios y sugerencias sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres", *Revista Canaria de Administración Pública*, nº9
- MARGULIS, L y SAGAN, D. *Microcosmos: cuatro mil millones de años de evolución desde nuestros ancestros microbianos*. Tusquets, Barcelona, 1995
- MARGULIS, L y OLENDZENSKI, L. *Evolución ambiental: efectos del origen y evolución de la vida sobre el planeta Tierra*. Alianza, Madrid 1996

- NIETO GARRIDO, EVA. *La Protección de la Fauna salvaje en nuestro ordenamiento jurídico, en prensa*
- PARENTEAU, PATRICK. "Endangered species act reforms in an era of mass extinction". William and Mary Environmental Law and Policy Review. 1998
- UICN (The world Conservation Union) *Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas*, Page Brother (Norwich) Ltd. United Kingdom, 1994
- VERNADSKY, V. *La Biosfera*. Fundación Argentaria, Madrid 1997.