



COMISIÓN EUROPEA

SECRETARÍA GENERAL

XGRPA
XSEUE
XNEGOCIOS

26. 07. 2019

Bruselas,
SG-Greffe(2019) D/ 011221

REPR. PERM. ESPAÑA U.E. BRUSI LAS ENTRADA
Fecha 26. 07. 2019
A14-84427

REPRESENTACIÓN
PERMANENTE DE ESPAÑA
ANTE LA UNIÓN EUROPEA
Boulevard du Régent, 52-54
1000 BRUXELLES
BELGIQUE

Asunto: Carta de emplazamiento – Infracción nº 2019/2143

La Secretaría General le ruega tenga a bien dar traslado de la carta adjunta al Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Por el Secretario General,

Robert ANDRECS

Robert ANDRECS

Anexo: C(2019) 4698 final

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 25.7.2019

2019/2143

C(2019) 4698 final

Excmo. Sr. Ministro:

Deseo recabar su atención sobre la aplicación en España del artículo 3, apartados 1 y 2, el artículo 4, apartados 2 y 3, y el artículo 7, apartados 1 y 4, de la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres¹ (en adelante, «Directiva sobre aves»).

Esta infracción se refiere al carácter insuficiente de las medidas adoptadas por España para la conservación de la tórtola común (*Streptopelia turtur*).

1. Marco legislativo

Directiva sobre aves

El artículo 1 establece:

«1. La presente Directiva se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado. Tendrá como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación.»

¹ DO L 20 de 26.1.2010, p. 7.

Excmo. Sr. Josep Borrell Fontelles
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
Sede Palacio de Santa Cruz
Plaza de la Provincia, 1
E-28071 Madrid

2. *La presente Directiva se aplicará a las aves, así como a sus huevos, nidos y hábitats».*

El artículo 2 establece:

«Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas».

El artículo 3 establece:

«1. Teniendo en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1.

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

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

El artículo 4 establece:

«1. Las especies mencionadas en el anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

En este sentido se tendrán en cuenta:

- a) las especies amenazadas de extinción;*
- b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;*
- c) las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;*
- d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.*

Para proceder a las evaluaciones se tendrán en cuenta las tendencias y las variaciones en los niveles de población.

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

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los

Estados miembros asignarán una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

3. Los Estados miembros enviarán a la Comisión todas las informaciones oportunas de modo que esta pueda tomar las iniciativas adecuadas a efectos de la coordinación necesaria para que las zonas contempladas en el apartado 1, por una parte, y en el apartado 2, por otra, constituyan una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de la presente Directiva.

4. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar, dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2, la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats».

El artículo 7 establece:

«1. Debido a su nivel de población, a su distribución geográfica y a su índice de reproductividad en el conjunto de la Comunidad, las especies enumeradas en el anexo II podrán ser objeto de caza en el marco de la legislación nacional. Los Estados miembros velarán por que la caza de estas especies no comprometa los esfuerzos de conservación realizados en su área de distribución.

2. Las especies enumeradas en la parte A del anexo II podrán cazarse dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de la presente Directiva.

3. Las especies enumeradas en la parte B del anexo II podrán cazarse solamente en los Estados miembros respecto a los que se las menciona.

4. Los Estados miembros velarán por que la práctica de la caza, incluyendo en su caso, la cetrería, tal como se desprenda de la aplicación de las disposiciones nacionales en vigor, respete los principios de una utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies de aves afectadas, y que esta práctica sea compatible, en lo que se refiere a la población de las especies, en particular a las especies migratorias, con las disposiciones que se desprenden del artículo 2.

Velarán, en particular, por que las especies a las que se aplica la legislación de caza no sean cazadas durante la época de anidar ni durante los distintos estados de reproducción y de crianza.

Cuando se trate de especies migratorias, velarán en particular, por que las especies a las que se aplica la legislación de caza no sean cazadas durante su periodo de reproducción ni durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación.

Los Estados miembros transmitirán a la Comisión todas las informaciones oportunas relativas a la aplicación práctica de su legislación sobre la caza».

Mediante la Decisión de Ejecución 2011/484/UE de la Comisión, de 11 de julio de 2011², la Comisión adoptó el «*FORMULARIO NORMALIZADO DE DATOS NATURA 2000-Directiva 2009/147/CE del Consejo, relativa a la conservación de las aves silvestres, y Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*», el denominado «Formulario Normalizado de Datos» (en lo sucesivo, «FND»).

Los objetivos principales del FND son, por un lado, proporcionar la información necesaria para que la Comisión, en asociación con los Estados miembros, pueda coordinar medidas para crear y mantener una red Natura 2000 coherente y evaluar su eficacia para la conservación de los hábitats del anexo I y los hábitats de las especies enumeradas en el anexo II de la Directiva 2009/43/CEE, así como los hábitats de especies de aves del anexo I y otras especies de aves migratorias reguladas por la Directiva 2009/147/CE; y, por otro, proporcionar un formato coherente y útil para el intercambio y la comunicación de información sobre los lugares de la red Natura 2000.

Además de la ubicación del lugar, su superficie y su código o nombre de la región administrativa, en el caso de los lugares designados con arreglo a la Directiva sobre aves, el FND debe contener el código, el nombre y los datos de población sobre las especies mencionadas en el artículo 4 de la Directiva 2009/147/CE. Con respecto a los datos de población, el FND debe indicar el tamaño y la densidad de la población de las especies presentes en el lugar en relación con las poblaciones presentes en el territorio nacional. En particular, la sección 3.2 del FND exige la siguiente información sobre la «población de la especie en el lugar»: «tipo», «tamaño» (mín.-máx.), «unidad», «categoría» y «calidad de los datos». Asimismo, exige la «evaluación del lugar», que comprende «población», «grado de conservación», «aislamiento» y «global». Cada uno de estos elementos debe describirse con una de las notas siguientes: «A», «B» o «C», cuyo significado se explica en la Decisión de Ejecución de la Comisión³.

2. Hechos

2.1. Población y tendencias de la tórtola común

1. La tórtola común (*Streptopelia turtur*) se reproduce en la mayor parte de Europa, salvo en la zona más septentrional, y, dentro de la Unión Europea (UE), únicamente Irlanda y Suecia no tienen poblaciones reproductoras. La zona de reproducción se extiende al este hasta China y al sur por el norte de África. La tórtola común figura en el anexo II, parte B, de la Directiva sobre aves como especie que puede cazarse con arreglo a la legislación nacional en los siguientes diez Estados miembros: Austria, Bulgaria, Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Rumanía y España. Es una especie cinegética importante en estos países, en los que la captura anual de aves se estima en aproximadamente dos millones.

2. Las aves emigran al África subsahariana para invernar, utilizando al menos tres rutas: cruzando la península Ibérica, a través de Italia y Malta, o por el Mediterráneo

² La Decisión de Ejecución 2011/484/UE de la Comisión, de 11 de julio de 2011, deroga la Decisión 97/266/CE de la Comisión.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:EN:PDF>

³ La «población» de un lugar también puede recibir la calificación «D» (páginas 60-63).

oriental (véanse las figuras 1 y 2 del anexo 1). La migración hacia África después de la cría comienza a finales de julio y alcanza su periodo álgido a finales de agosto o principios de septiembre, observándose las últimas aves a principios de octubre. En la migración previa a la cría, las primeras observaciones de la especie en Europa tienen lugar a finales de marzo y principios de abril, produciéndose a finales de este último mes la mayoría de los desplazamientos. Al norte del área de distribución, la migración alcanza su punto máximo en la primera mitad de mayo y concluye a mediados de junio.

3. De acuerdo con las estimaciones más recientes, la población reproductora oscila entre 2,4 y 4,2 millones de aves en la UE⁴, lo que supone en torno al 75 % de los 2,9 a 5,6 millones de parejas que hay en Europa. Se calcula que la población mundial oscila entre 13 y 48 millones de parejas. Solo España alberga más de la mitad de la población reproductora de la UE.

4. De acuerdo con los datos científicos más recientes disponibles, la tórtola común se encuentra en un estado de conservación desfavorable, según se desprende de la lista roja de especies amenazadas de la UICN, que clasifica a las especies en función de su riesgo de extinción. Desde 2015, la especie figura como «vulnerable» tanto en la lista roja mundial de aves⁵ como en la lista roja europea de aves⁶, y como «casi amenazada» en la lista roja de la UE de aves⁷.

5. De hecho, sobre la base de los datos pertinentes facilitados por los Estados miembros de la UE para el periodo 2008-2012 en el marco del informe que deben presentar de acuerdo con el artículo 12 de la Directiva sobre aves⁸, la tórtola común figura ahora como «casi amenazada». La situación de la población y las estimaciones de tendencia de esta especie se han calculado utilizando los mejores datos disponibles generados por los métodos más avanzados en el seguimiento de las aves. En EU-27, los datos indican que tanto la tendencia a corto como a largo plazo es negativa y se calcula que la especie se ha reducido a un ritmo cercano al 30 % en tres generaciones, es decir dieciséis años⁹. La tendencia negativa de la especie también ha sido confirmada por los datos independientes del Pan European Common Bird Monitoring Scheme (programa paneuropeo de vigilancia común de las aves), según el cual se ha producido en toda Europa un descenso del 42 % en tres generaciones, es decir

⁴ Fuente: *International Single Species Action Plan for the Conservation of the European Turtle Dove (Streptopelia turtur) (2018 to 2028)*, p. 8. Este plan se preparó en el marco del proyecto LIFE EuroSAP (LIFE14 PRE/UK/000002), cofinanciado por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, el Acuerdo de Aves Acuáticas Migratorias de África y Eurasia (AEWA), y por cada uno de los socios del proyecto, y coordinado por BirdLife International. La preparación del Plan de Acción fue coordinada por la Real Sociedad para la Protección de las Aves (RSPB).

⁵ <http://www.iucnredlist.org/details/22690419/0>

⁶ <http://www.iucnredlist.org/details/22690419/1>

⁷ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/redlist/downloads/European_birds.pdf, p. 16.

⁸ http://www.birdlife.org/datazone/userfiles/file/Species/erlob/summarypdfs/22690419_streptopelia_turtur.pdf. Los datos de los Estados miembros notificados de acuerdo con el artículo 12 de la Directiva sobre aves se utilizaron para elaborar la lista roja europea de aves de 2015.

⁹ http://www.birdlife.org/datazone/userfiles/file/Species/erlob/summarypdfs/22690419_streptopelia_turtur.pdf

dieciséis años¹⁰. Ello respalda la clasificación como «vulnerable» a escala europea sobre la base de una disminución comprendida entre el 30 % y el 49 % durante tres generaciones¹¹. Según los datos del Pan-European Common Bird Monitoring Scheme, la población ha sufrido un descenso del 79 % entre 1980 y 2014.

6. El Pan European Common Birds Monitoring Scheme (PECBMS), la actualización más reciente de las tendencias de población de aves en toda Europa, que cuenta con datos hasta 2016, muestra que la disminución del número de tórtolas comunes continúa y es del 48 % desde 1996 (véase la figura 3 del anexo 1). El año (1996) es importante porque es cuando España empezó a aportar datos al PECBMS. Esto significa que, de 1996 en adelante, los datos del PECBMS son plenamente representativos de la situación en todo el continente, ya que contienen más del 50 % de la población europea.

7. La población de España se calcula en 1 370 000 - 2 285 000 parejas¹². Desde 2004, esta especie está clasificada como «vulnerable»¹³ (Madroño *et al.* 2004) en la lista roja nacional.

8. En el periodo de 1996-2016, el descenso en España fue del 40 %¹⁴, como lo muestran los datos del programa nacional SACRE del PECBMS (véase la figura 4 del anexo 1). Se han observado disminuciones considerables en diez Comunidades Autónomas: Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid y País Vasco (SEO/BirdLife 2016a¹⁵). Las disminuciones más pronunciadas son las de Galicia y el País Vasco.

9. A escala subnacional, el mayor declive ha sido el de la región eurosiberiana (norte de España), donde la tendencia de la población en el periodo de 1998-2015 alcanzó un valor de -70 % (SEO/BirdLife 2016b). A ella le siguen la región biogeográfica Mediterránea Sur (España central, meridional y oriental), en la que la población disminuyó un 29 % entre 1998 y 2015, y la región Mediterránea Norte (al sur de la zona eurosiberiana), donde la disminución fue del 7 % en el mismo periodo.

¹⁰ Extrapolación a dieciséis años o tres generaciones del declive del 29 % durante el actual periodo de diez años. Datos disponibles en <http://www.ebcc.info/pecbm.html>. Tendencias de las aves comunes en la actualización de 2015 para Europa: <http://www.ebcc.info/index.php?ID=587>

¹¹ IUCN (2012). *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1*. Segunda edición. Gland, Suiza y Cambridge (Reino Unido): IUCN. iv + 32pp. <http://www.iucnredlist.org/technical-documents/categories-and-criteria/2001-categories-criteria>

¹² Fuente: *International Single Species Action Plan for the Conservation of the European Turtle Dove (Streptopelia turtur) (2018 to 2028)*, p. 74.

¹³ Fuente: *International Single Species Action Plan for the Conservation of the European Turtle Dove (Streptopelia turtur) (2018 to 2028)*, p. 13.

¹⁴ Fuente: *Sostenibilidad de la caza de la tórtola en España*. Encomienda de gestión del MAPAMA al IREC (CSIC). Informe elaborado por: Beatriz Arroyo, Lara Moreno-Zárate y José Jiménez. Febrero de 2018. Informe presentado por España a la Comisión el 28 de septiembre de 2018 [ref. Ares (2018)4994781].

¹⁵ <https://digital.csic.es/handle/10261/175190>

2.2. Planes de gestión y de acción realizados en el marco de la Directiva sobre aves

10. Desde 1993, la UE ha financiado el desarrollo de Planes de Acción de Especies para alrededor de cincuenta de las especies más amenazadas enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre aves¹⁶. También se han desarrollado planes de gestión de la UE para trece especies de aves cazables¹⁷ enumeradas en el anexo II de la Directiva sobre aves en estado desfavorable. La UE también ha colaborado con los convenios y acuerdos de biodiversidad pertinentes¹⁸ para el desarrollo de planes internacionales, que proporcionan un marco más amplio en el que se lleva a cabo la acción de la UE.

11. Más recientemente, en el marco del Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía¹⁹, se han desarrollado los siguientes planes de acción:

a. Un nuevo plan de acción de la UE para ocho especies de aves limícolas (*Haematopus ostralegus*, *Vanellus vanellus*, *Calidris alpina*, *Calidris pugnax*, *Gallinago gallinago*, *Numenius arquata*, *Limosa limosa* y *Tringa totanus*).

b. Dos nuevos planes de acción de la UE para aves marinas (*Puffinus yelkouan* y *Hydrobates montei*).

c. Seis planes de acción de la UE/internacionales para las siguientes especies: *Gypaetus barbatus*, *Aegypius monachus*, *Pelecanus crispus*, *Streptopelia turtur*, *Melanitta fusca* y *Oxyura leucocephala*.

12. Todos estos planes proporcionan información sobre el estado, la ecología, las amenazas y las medidas de conservación actuales para cada especie y enumeran las acciones clave que se requieren para mejorar su estado de conservación en su área de distribución dentro de la UE. Cada plan es el resultado de un vasto proceso de consulta con expertos europeos, así como con las autoridades competentes de los Estados miembros y los convenios y acuerdos internacionales.

13. Estos planes se desarrollaron sobre una base científica y mediante un proceso integral y participativo de partes interesadas y expertos nacionales que reflejan el mejor conocimiento disponible sobre las especies relevantes, incluidas las presiones y amenazas para sus poblaciones.

14. A la luz de lo que el Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia constante sobre el inventario de IBA (por ejemplo, C-3/96, §70), la Comisión considera que estos planes, aunque no sean jurídicamente vinculantes para los Estados miembros, pueden ser utilizados, a causa de su reconocido valor científico en la materia, como base de referencia para apreciar el grado de cumplimiento de los Estados miembros con algunas de las obligaciones de la Directiva sobre aves con respecto a especies pertinentes.

¹⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/action_plans/index_en.htm

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/managt_plans_en.htm

¹⁸ P.ej.: Convención de Berna; Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CMS); Acuerdo de Aves Acuáticas Migratorias de África y Eurasia (AEWA); Eurobats.

¹⁹ COM(2017) 198 final and SWD(2017) 139 final

15. La Comisión considera que el valor de las conclusiones y recomendaciones de un plan no se ve afectado por el desacuerdo de un Estado miembro con algunas de ellas. Ello se debe al valor científico reconocido de estos planes y a su proceso de desarrollo, en el que participan importantes expertos internacionales y de la UE en las especies relevantes.

2.2.1. Planes de gestión y de acción para la tórtola común

2.2.1.1. El Plan de gestión 2007-2009

16. Con el fin de ayudar a los Estados miembros a aplicar la Directiva sobre aves en relación con la conservación de la tórtola común, en 2007 los servicios de la Comisión Europea publicaron el *Management Plan for Turtle Dove (Streptopelia turtur) 2007-2009*²⁰ (plan de gestión de la tórtola común, en adelante, «el Plan de gestión 2007-2009»²¹).

17. El plan de gestión 2007-2009 contenía las medidas siguientes:

1. Mantener y proteger mejor terrenos agrícolas arbolados, setos y otros hábitats importantes para la reproducción.
2. Velar por que las temporadas de caza no se solapen con el periodo de reproducción (tal como se define en el «*periodo de reproducción y migración prenupcial de las especies de aves del anexo II en la UE*») y que la caza no afecte a las aves de reproducción tardía ni a las aves durante la migración de primavera.
3. Disponer de estadísticas de bolsas de caza anuales (donde se permita la caza).
4. Recopilar información sobre bolsas de caza de países clave de fuera de la UE por donde pasan las poblaciones europeas en sus desplazamientos migratorios y en los que invernán (especialmente del Magreb y el África subsahariana).
5. Elaborar un modelo predictivo para ayudar a determinar la bolsa de caza anual sostenible.
6. A partir de los programas de seguimiento existentes, acordar y utilizar directrices comunes para el seguimiento de las poblaciones de las especies.
7. Apoyar las actividades nacionales de anillado y los análisis de los datos de anillado existentes para calcular la mortalidad y determinar unidades de población.
8. Proporcionar estimaciones anuales de las posibilidades de reproducción en los lugares de incubación.

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/turtle_dove.pdf

²¹ Una primera versión del plan fue compilada por J. M. Boutin (Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage, Francia) y publicada en *Game and Wildlife Science*, 18 (2001): 87-112. La versión publicada se completó en noviembre de 2006 por Marc Lutz, Station Biologique de la Tour du Valat, Francia, y Flemming Pagh Jensen, DDH Consult, Dinamarca. Los siguientes expertos colaboraron en la preparación del plan: Jean-Pierre Arnauduc, FNC - Francia; Jean-Marie Boutin, ONCFS - Francia; Nicola Crocford, RSPB - BirdLife en el Reino Unido; Bernard Deceuninck, LPO - BirdLife France; Wouter Faveyts, Cel Soortenbeleid, AMINAL Afdeling Natuur, Bélgica; Nicolaos Kassinis, The Game Fund, Ministerio del Interior de Chipre; Konstantin Kreiser, BirdLife ECO; Yves Lecocq y Cy Griffin, FACE; Joseph Mangion, BirdLife Malta; Jesper Tofft y Knud N. Flensted, DOF - BirdLife Dinamarca; Sebastián J. Hidalgo de Trucios y Gregorio Rocha Camarero, Univ. Extremadura, España.

9. Recopilar información exacta sobre el tamaño y la tendencia de la población reproductora en Turquía y Rusia, y sobre el número de ejemplares, distribución y ecología de las poblaciones que invernan en África occidental.

10. Apoyar la investigación sobre reproducción, mortalidad, ecología de la alimentación y gestión eficaz. Estudiar la posible competencia con la tórtola turca (*Streptopelia decaocto*).

18. Este plan de gestión se aplicó durante un período de tres años, después del cual debería haberse evaluado y revisado sobre la base de una valoración de los resultados alcanzados²². Sin embargo, debido a los recursos limitados, este trabajo solo comenzó en 2016, con una revisión del Plan de Gestión 2007-2009²³ (véase anexo 2). La información sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos del Plan de Gestión 2007-2009 se recopiló mediante un cuestionario enviado a los miembros del Grupo de Expertos sobre las Directivas de Aves y Hábitats (NADEG) y, en caso necesario, al socio BirdLife de un país. Durante la consulta, 202 expertos y representantes gubernamentales recibieron el cuestionario y/o el borrador del informe, con un total de 43 respuestas de 28 Estados miembros (25 representantes gubernamentales de 22 Estados miembros, 18 ONG u otro personal de organización, de 15 Estados miembros).

19. Las autoridades competentes de España no facilitaron una respuesta oficial. SEO/BirdLife respondió al cuestionario e indicó, en particular, que España no había dado un seguimiento adecuado a numerosas actuaciones del plan.

20. La revisión mencionada anteriormente pone de manifiesto que España obtuvo una puntuación baja; de hecho, la puntuación nacional de aplicación fue de 1,6 de un total de 4. En particular:

1. Gestión del hábitat: 1 (poca o ninguna actuación) de 4 puntos
2. Temporada de caza: 1 (poca o ninguna actuación) de 4 puntos
3. Estadísticas sobre bolsas de caza: 2 (alguna actuación) de 4 puntos
4. Información sobre la caza desde fuera de la UE: 1 (poca o ninguna actuación) de 4 puntos
5. Modelo predictivo: 1 (poca o ninguna actuación) de 4 puntos
6. Seguimiento de la población: 4 puntos (aplicación plena)
7. Análisis de anillado: 2 (alguna actuación) de 4 puntos
8. Cálculo de posible reproducción: 1 (poca o ninguna actuación) de 4 puntos
9. Información sobre Turquía/Rusia/África: n. d.
10. Investigación: 1 (poca o ninguna actuación) de 4 puntos

²² "Management Plan for Turtle Dove (*Streptopelia turtur*) 2007-2009", p. 26.

²³ Fisher I, Proud T and Ashpole J (compilers) (2016) Review of the EU European Turtle-dove (*Streptopelia turtur*, subspecies *turtur*) Management Plan. Report of Action A3 under the framework of the Project LIFE EuroSAP (LIFE14 PRE UK 002). RSPB.

2.2.1.2. El Plan de acción 2018

21. La revisión del Plan de gestión 2007-2009 contribuyó a la preparación del nuevo plan de acción internacional para la conservación de la tórtola común 2018-2028 (*Streptopelia turtur*) (2018 a 2028) (en adelante, "el Plan de acción"²⁴).

22. Este plan se preparó en el marco del proyecto LIFE EuroSAP (LIFE14 PRE/UK/000002), cofinanciado por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, el Acuerdo Africano-Euroasiático de Aves Acuáticas (AEWA), la Fundación MAVA para la Naturaleza y por cada uno de los socios del proyecto, y coordinado por la Real Sociedad para la Protección de las Aves (RSPB)²⁵. Representantes de la Federación Europea para la Caza y la Conservación (FACE) junto con 224 expertos de autoridades públicas, partes interesadas y científicos de 50 países, incluida España, contribuyeron a la preparación del plan.

23. La elaboración del Plan de acción ha contado con la participación de amplios interesados y expertos nacionales, incluidos cuestionarios, talleres y consultas sobre tres borradores múltiples del Plan de acción. La Comisión concluye que el Plan de acción resultante refleja el mejor conocimiento disponible sobre esta especie y sobre las presiones y amenazas sobre sus poblaciones.

24. El **objetivo** del Plan de acción es *devolver a la tórtola común europea a un estado de población favorable, de modo que pueda suprimirse de forma segura de las categorías amenazadas mundialmente de la lista roja de la UICN*. El gran objetivo de dicho plan es *detener la disminución de la población de tórtola común europea en la mayor parte de su área de distribución, preparando el camino para un aumento de los tamaños de las poblaciones dentro de cada vía migratoria durante el espacio de tiempo que dure el próximo Plan de acción (2028-2038)*.

25. Los siete **objetivos** detallados en el Marco de acción son (primero los más críticos):

- a. mantener y aumentar hábitats de buena calidad, con agua y alimentos disponibles y accesibles, en los lugares de incubación;
- b. erradicar la matanza ilegal en la Unión Europea y reducirla en los demás lugares;
- c. cazar a niveles sostenibles en toda el área de distribución de la tórtola común europea;
- d. mantener y aumentar hábitats de buena calidad, con agua y alimentos disponibles y accesibles, en lugares clave de parada e invernada;

²⁴http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/20181002%20Final_draft_European%20Turtle-Dove.pdf

²⁵ Socios del Proyecto: Naturschutzbund Deutschland (NABU) – BirdLife Alemania; Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) – BirdLife Reino Unido; Vogelbescherming Nederland (VBN) – BirdLife Holanda; Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife) – BirdLife España; Hellenic Ornithological Society (HOS) – BirdLife Grecia; Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA) – BirdLife Portugal; Lietuvos ornitologų draugija (LOD) – BirdLife Lituania; Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) – BirdLife Francia; Sveriges Ornitologiska Förening (SOF) – BirdLife Suecia; European Federation for Hunting and Conservation (FACE) Belgium; Vulture Conservation Foundation (VCF), Holanda.

- e. mejorar la cooperación internacional mediante el intercambio de información y conocimientos;
- f. aumentar la sensibilización de las partes interesadas;
- g. colmar las carencias de conocimientos, principalmente en zonas que contribuyan a mejorar la comprensión de los factores que actúan en las áreas de invernada.

26. Las evaluaciones subyacentes basadas en los cuestionarios de especialistas para la elaboración del informe sobre el estado de la especie (Fisher *et al.* 2016a), la opinión de los especialistas en los talleres y las observaciones vertidas en numerosos borradores de documentos muestran la existencia de un acuerdo general según el cual la amenaza principal para la tórtola común es la pérdida de alimento, agua y/o hábitat (hábitat de nidificación en la época de reproducción o hábitat de descanso en invierno) causada por la pérdida o modificación del hábitat. Ello se ha valorado como una amenaza crítica (que causa o puede causar reducciones muy rápidas, superiores al 30 % a lo largo de diez años) en los lugares de incubación y como una amenaza importante (que causa o puede causar reducciones rápidas, comprendidas entre el 20 % y el 30 %, a lo largo de diez años) en los lugares de paso o invernada. La evaluación de las amenazas que se efectuó en los talleres estaba basada en tres criterios: proporción de población expuesta a la amenaza, efecto de esa amenaza en la población expuesta y calendario (la amenaza se produce ahora, pronto o en el futuro).

27. El Plan de acción deja claro que las cuestiones siguientes representan los problemas más importantes y **deben abordarse simultáneamente**:

- a. Pérdida de un buen hábitat para la reproducción (hábitat, alimento y agua)
- b. Pérdida de un buen hábitat para el paso o la invernada (hábitat, alimento y agua)
- c. Matanza ilegal
- d. Caza insostenible

28. Con relación a la letra a), el Plan de acción señala la pérdida y el deterioro de los hábitats de nidificación en la época de apareamiento, unidos a la utilización de la tierra y a los cambios en la cobertura de esta, así como la menor disponibilidad de alimento, entre los factores principales de la disminución de la tórtola común, ya que también influyen negativamente en la productividad de esta especie.

29. En cuanto a la letra d), el Plan de acción contiene una evaluación preliminar por modelización del efecto de la caza de la tórtola común en la vía migratoria occidental²⁶ que muestra que el número de aves cazadas dentro de esta vía es superior a lo que la población de tórtola común puede soportar. El modelo llega a la conclusión de que la productividad supera al número de piezas cazadas únicamente cuando el índice de productividad alcanza su valor máximo, lo que probablemente no sea realista para una especie como la tórtola común. En todas las demás circunstancias (índices de productividad bajos), la bolsa de caza supera con creces a la fracción aprovechable máxima.

30. El Plan de acción propone varias **medidas** para lograr los objetivos antes mencionados y hacer frente a los problemas. En concreto, las que se indican a

²⁶ El anexo 4 del *International Single Species Action Plan for the Conservation of the European Turtle Dove* presenta una evaluación preliminar por modelización del efecto de la caza de la tórtola común europea en la vía migratoria occidental.

continuación en relación con los objetivos 1 y 3 (pertinentes para este caso) se considera que constituyen una prioridad «fundamental» o «máxima» y requieren su puesta en práctica inmediata (dentro del próximo año) o a corto plazo (dentro de los tres próximos años):

- a. Objetivo 1: mantener y aumentar hábitats de buena calidad, con agua y alimentos disponibles y accesibles, en los lugares de incubación.
 - i. Medida 1.1.1: crear y desarrollar sistemas de alimentación de emergencia para ofrecer una solución a corto plazo a la disponibilidad de alimentos en 2018 a más tardar (que se harán extensivos a una zona más amplia en los años siguientes).
 - ii. Medida 1.2.1: crear estrategias nacionales de conservación para la tórtola común que incluyan especificaciones técnicas para los paquetes agroambientales que beneficien a esta especie, basándose en medidas que aumenten la abundancia y la accesibilidad de los alimentos, el agua y el hábitat de cría (véanse las medidas 1.2.1.1-1.2.1.6).

- b. Objetivo 3: cazar a niveles sostenibles local e internacionalmente en toda el área de distribución de la tórtola común europea.
 - i. Medida 3.1.1: aplicar una moratoria de caza temporal hasta que se elabore un marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas (medida 3.2.1).
 - ii. Medida 3.2.1: elaborar un sólido marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas para la caza de la tórtola común en cada vía migratoria, basándose en datos demográficos y de caza, y proponer cupos y temporadas de caza nacionales y locales.
 - iii. Medida 3.2.2: sobre la base de las recomendaciones derivadas del marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas y de otros conocimientos nuevos sobre los efectos de otras amenazas, aplicar planes anuales y cupos y temporadas de caza nacionales y locales.
 - iv. Medida 3.2.3: recopilar datos fiables y precisos sobre la bolsa de caza utilizando protocolos normalizados, así como informes sobre el terreno de las aves capturadas. En el caso de los Estados miembros de la UE, la comunicación de datos sobre la bolsa de caza se introduce en el formato de notificación del artículo 12 (2013-2018) (en virtud de la Directiva sobre aves). Comunicar anualmente estadísticas de la bolsa de caza al Grupo de trabajo sobre capturas de tórtola común. Calcular estadísticas anuales de la bolsa de caza para cada Estado del área de distribución, sobre la base de la recogida anual de datos sobre este particular.
 - v. Medida 3.2.4: los Estados del área de distribución garantizan que la legislación nacional en materia de caza es coherente con las medidas de gestión de las capturas de tórtola común basadas en el marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas, que excluye la caza en el periodo de reproducción y durante la migración prenupcial, y que se hace cumplir en caso de producirse infracciones.

31. A la espera de la conclusión del Plan de acción, en julio de 2017, la preocupación por el declive de esta especie llevó al Comisario Vella a escribir a sus homólogos de los diez Estados miembros en los que aquella puede cazarse al amparo

de la legislación nacional [Ares (2017) 4156436]. En la correspondencia, les instaba a aplicar el principio de cautela y les pedía que tomaran ya las medidas de urgencia necesarias en 2017, como la suspensión temporal de la caza de la especie en la temporada de caza de otoño que estaba por llegar.

32. En su respuesta de 14 de septiembre de 2017 [Ares(2017)5327304], España informó de que, con arreglo al principio de cautela, el Ministerio había propuesto a las autoridades autonómicas competentes pensar en la posibilidad de aplicar medidas como la reducción de los periodos de caza y el cupo máximo por cazador. España señaló que las comunidades autónomas estaban adoptando estas medidas en sus órdenes de veda y también confirmó que se había retrasado el periodo de caza para evitar solapamientos con la época de reproducción. España consideró, por tanto, que, antes de pensar en la adopción de medidas más drásticas, como una moratoria temporal, procedía supervisar y evaluar la eficacia de las nuevas limitaciones propuestas. Asimismo, hizo hincapié en la necesidad de un mejor conocimiento de la situación y tendencias de la población y sobre la sostenibilidad de las prácticas de caza, motivo por el cual el Ministerio había encargado un estudio específico sobre la sostenibilidad de la caza de la tórtola común, cuyos resultados se esperaban para 2018. Por último, la carta también subrayaba la necesidad de promover y garantizar la adopción de medidas adecuadas para la especie en toda su área de distribución (es decir, no solo en la UE, sino también en los países africanos de invernada).

33. Además, en las fases finales de elaboración del Plan de acción, los servicios de la Comisión pidieron una reunión extraordinaria del Grupo de expertos en las Directivas sobre aves y hábitats (NADEG), que se celebró el 26 de abril de 2018. Con ese motivo, los servicios de la Comisión subrayaron la necesidad de que los Estados miembros implantasen una moratoria temporal sobre la caza de la tórtola común a partir de la siguiente temporada de caza (2018), en espera del establecimiento del marco de gestión adaptativa de las capturas en el que se deberá determinar la futura sostenibilidad de la caza. Con objeto de acelerar la elaboración del citado marco, la Comisión expresó su disposición a prestar apoyo financiero a fin de que estuviese listo para la primavera de 2019 y de que las decisiones sobre la caza pudiesen tomarse sobre la base del modelo adaptativo de las capturas. Los servicios de la Comisión también hicieron hincapié en la necesidad de que los Estados miembros tomen medidas específicas para abordar las necesidades de la tórtola común en relación con los hábitats de conformidad con las medidas recomendadas en el Plan de acción. Si se considera que los planes agroambientales o las medidas del pilar 1 (*ecologización o eco-esquemas*) son la forma más adecuada de aplicar tales medidas, dichos planes deben elaborarse y probarse a corto plazo y aplicarse plenamente a medio plazo (en el próximo marco financiero plurianual). En la reunión, España subrayó la sensibilidad de la cuestión. Asimismo, acogió con satisfacción el Plan de acción propuesto, toda vez que se necesita una respuesta conjunta para abordar la disminución de esta especie, e hizo hincapié en la necesidad de tomar medidas para que la sostenibilidad de la caza se garantice también en países no pertenecientes a la UE. España señaló que deben redoblar los esfuerzos en materia de cooperación internacional en el contexto de la Convención sobre las Especies Migratorias y subrayó también que se ha reducido la presión cinegética en el territorio nacional (retraso de la fecha de inicio del periodo de caza, limitación de la bolsa de caza). En lugar de una moratoria temporal, tolerar unas posibilidades reducidas de caza contribuiría a garantizar una mayor disposición de los cazadores a cooperar. España está dispuesta a participar en el modelo adaptativo de las capturas y, en el ámbito de la agricultura, propuso la inclusión de una medida

especifica para esta especie en el capítulo sobre *ecologización* del nuevo marco de la PAC.

34. El Plan de acción UE/Internacional para la tortola común fue aprobado por los Estados miembros en la reunión del NADEG que se celebró los días 22 y 23 de mayo de 2018, con la siguiente cláusula de exención de responsabilidad: *Malta, España, Italia, Rumanía y la Federación de Asociaciones de Caza y Conservación de la UE (FACE) no apoyan la medida 3.1.1 «Aplicar una moratoria de caza temporal hasta que se elabore un marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas (medida 3.2.1)». Bulgaria, Chipre y Grecia no aprueban el Plan de acción sobre especies debido a la inclusión de la medida 3.1.1. Francia considera que la medida 3.1.1 no es pertinente en su territorio porque este país aplicará un marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas desde principios de 2019. Portugal apoyará la medida 3.1.1 únicamente si se aplica en todos los Estados miembros a lo largo del área de distribución de la vía migratoria occidental, para que sea eficaz. Austria se opone a la moratoria, ya que considera que excede a los requisitos de la Directiva sobre aves.*

35. El Plan de acción UE/Internacional para la tortola común también fue aprobado en la 48ª reunión del Comité Permanente de la Convención de Especies Migratorias el 23-24 de octubre de 2018²⁷.

2.2.1.2.1. Correspondencia con las autoridades españolas sobre la aplicación del Plan de acción 2018

36. Tras la aprobación del Plan de acción los días 22 y 23 de mayo de 2018, los servicios de la Comisión invitaron a todos los Estados miembros, mediante correos electrónicos de 20 de julio de 2018 [Ares(2018)3868833] y 3 de septiembre de 2018 [Ares(2018)4526725], a informar de las medidas concretas que estuvieran adoptando con respecto a la gestión de la caza y los hábitats de la tortola común, a la luz del nuevo Plan de acción sobre la especie.

37. El 29 de agosto de 2018, España respondió a la primera petición [Ares (2018) 4446245] y remitió dos documentos en los que se presentaban las propuestas españolas 1) para reducir la presión cinegética y 2) mejorar las poblaciones de tortola común.

1. Actuaciones para reducir la presión cinegética sobre la tortola común:

En la introducción de este documento, España se refiere de manera específica a un *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tortola en España* elaborado por el Ministerio²⁸. Aunque el documento no se facilitó con la respuesta, las autoridades explicaron que en él se estima que es necesaria una reducción del 35 % al 50 % de la caza de tortola común para que esta actividad no afecte a la tasa de crecimiento de las poblaciones reproductoras (es decir, para que la caza no sea un factor que contribuya a su declive). Asimismo, el estudio recomienda, como alternativa a la moratoria temporal, que se reduzca la duración de la temporada de caza a tan solo

²⁷ https://www.cms.int/sites/default/files/document/cms_stc48_report_e.pdf

²⁸ Arroyo *et al.*, 2018, no se ha publicado.

uno o dos fines de semana consecutivos a finales de agosto o principios de septiembre.

España también explicó que la «presión cinegética»²⁹ se había reducido considerablemente en la mayoría de las Comunidades Autónomas ya en la anterior temporada de caza (2017-2018). Según los datos y cálculos presentados en la respuesta española:

- La caza de tórtola común sigue estando prohibida³⁰ en tres Comunidades: Asturias, Baleares (solo Formentera) y Cantabria.
- En la temporada 2017-2018, no se cazó en Canarias (La Palma) ni en Galicia (menos el Tecor de la antigua laguna de Antela).
- Varias Comunidades³¹ han reducido la «presión cinegética» en al menos un 33 % y, en algunos casos (como en determinadas zonas de Andalucía o en toda Castilla-La Mancha), esa reducción llegó al 95 % en la temporada 2014-2015.
- Otras³² han introducido restricciones a los límites de la bolsa de caza, si bien no es posible calcular la reducción de la «presión cinegética» al no disponer de un cupo diario.
- Por último, algunas Comunidades³³ no han reducido la «presión cinegética».

En conjunto, España afirma que los cambios que se realizaron en la temporada de caza 2017-2018 dieron lugar a una reducción comprendida entre el 56,14 % (media aritmética) y el 59,63 % (media ponderada) de los «límites máximos teóricos de la bolsa de caza» o «presión cinegética», con lo que se cumplen las recomendaciones del *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España*.

En cuanto a la temporada de caza 2018-2019, la respuesta española reconoce que los periodos de caza y los límites de la bolsa de caza de esa temporada son en conjunto muy similares a los de la temporada 2017-2018. En tres Comunidades (Castilla y León³⁴, Extremadura³⁵ y La Rioja³⁶), se han efectuado algunas

²⁹ Hay que señalar que las autoridades españolas calculan la presión cinegética multiplicando las jornadas hábiles por el cupo diario.

³⁰ Al menos en las temporadas 2014-2015 y 2017-2018, según la información remitida por las autoridades españolas.

³¹ Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Murcia y Valencia.

³² Aragón, País Vasco (Vizcaya y Guipúzcoa) y La Rioja.

³³ Galicia (únicamente el Tecor de la Antigua laguna de Antela), Madrid, Navarra y País Vasco (solo Álava).

³⁴ Castilla y León: reduce el cupo diario en un 50 %, pasando de ocho tórtolas por cazador/día en 2017-2018 a cuatro tórtolas por cazador/día en 2018-2019. Hay un ligero aumento del número de días autorizados (de doce a catorce); no obstante, según las autoridades españolas, ello permite a la Comunidad Autónoma reducir la presión otro 16,7 % en comparación con la temporada 2017-2018 y en un 56,25 % en relación con la presión existente en 2014-2015.

³⁵ Extremadura: reduce los periodos de caza (de ocho a siete días) con respecto a la temporada de caza 2017-2018, y destaca que han eliminado el primer día de la temporada, que en general es el de mayor afluencia de cazadores. El cupo diario permanece sin cambios. De este modo, esta

reducciones de la bolsa de caza máxima por día y por persona. En términos generales, España afirma que los cambios efectuados en las temporadas 2017-2018 y 2018-2019 han dado lugar a una reducción estimada del 60 % en comparación con la temporada 2014-2015.

Por último, el informe también explica brevemente las propuestas presentadas por los representantes de los cazadores (Fundación Artemisan) en su documento *Plan Integral para la recuperación de la tórtola europea en la península ibérica* (PIRTE).³⁷

2. Actuaciones propuestas para mejorar las poblaciones de la tórtola común:

En su segundo informe, las autoridades españolas evalúan posibles medidas alternativas que contribuyan a la mejora de los hábitats y las necesidades alimentarias de la tórtola, así como a la gestión de su caza. De acuerdo con esta evaluación general, se proponen las medidas siguientes como «opciones preferibles»:

1. Medidas de gestión del hábitat: se *recomiendan* diversas medidas para mejorar los requisitos y necesidades sobre el hábitat de la tórtola común, tales como: creación y mantenimiento de eriales y prados, así como de cultivos de oleaginosas, trigo tardío y leguminosas; construcción y mantenimiento de charcas; y mantenimiento de soportes arbóreos en los paisajes agrícolas, que puedan servir como zonas de nidificación. El documento indica que este tipo de medidas podrían promoverse al amparo de los programas de desarrollo rural, que deben redactarse correctamente para garantizar una aplicación suficiente de estas medidas, especialmente en las zonas más relevantes en las que la especie está experimentando el declive más pronunciado.
2. Medidas cinegéticas: el documento reitera las medidas adoptadas para reducir la presión cinegética (que se explican con mayor detalle en el otro informe): reducción de las bolsas de caza máximas, limitación de los días de caza y reducción de los periodos de caza, en determinados casos. Se evaluarán los resultados y efectos de los cambios adoptados desde la temporada 2017-2018. El documento señala que todas las Comunidades Autónomas han acordado no permitir la caza en la que se utilicen mecanismos de alimentación y reconoce la necesidad de una mayor armonización de las disposiciones cinegéticas entre las Comunidades. En lo tocante a la posible moratoria de la caza, las autoridades discrepan y dudan de su eficacia, ya que, en su opinión, la aplicación que se ha

Comunidad Autónoma reduce la presión cinegética otro 11 % en esta temporada de caza, lo que supone una reducción total del 48,15 % del cupo en 2018-2019 frente a 2014-2015.

³⁶ La Rioja: esta Comunidad Autónoma, en la que la caza de la tórtola común presenta poca importancia numérica (según los datos ofrecidos por el Servicio de Caza y Pesca, se calcula que se capturan anualmente unas doscientas piezas), ha fijado por primera vez un cupo específico para la especie de cinco ejemplares por cazador/día en la temporada 2018-2019. Anteriormente había un cupo conjunto común con las codornices de treinta especímenes por cazador/día. No es posible cuantificar numéricamente cuál ha sido la reducción, pero, según las autoridades españolas, se ha producido un claro avance en la regulación de la caza de la tórtola común en este territorio.

³⁷ *Plan Integral para la recuperación de la tórtola europea en la península ibérica*: <https://www.fundacionartemisan.com/wp-content/uploads/2018/07/PIRTE.pdf>

hecho de ella en algunas Comunidades (Asturias y Canarias) no se ha traducido en mejoras de las poblaciones de esta especie.

3. Otras medidas de gestión en el marco de los programas de desarrollo rural: el informe también propone el empleo de otras medidas al amparo de dichos programas (en particular, la medida 16 para actuaciones de cooperación) para la elaboración de medidas como los programas de alimentación.

Por último, las autoridades señalan que las medidas propuestas deben adoptarse lo antes posible mediante los procedimientos administrativos necesarios (a saber: revisión de los programas de desarrollo rural, próximas órdenes de veda, etc.). Esas mismas autoridades también afirman que las medidas mencionadas podrían ir acompañadas de un *proyecto preparatorio* que permita señalar los ámbitos prioritarios para su aplicación.

En caso de que las medidas propuestas no den los resultados esperados sobre el estado de la población de tórtola común, las autoridades evaluarán la posibilidad de una moratoria de la caza.

38. El 12 de septiembre de 2018 [Ares(2018)4685122], los servicios de la Comisión se pusieron en contacto con las autoridades españolas para señalar que las medidas comunicadas no contenían datos específicos sobre la presión cinegética total real sobre la especie. Dichos servicios invitaron a las autoridades españolas a facilitar la mejor información disponible sobre las bolsas de caza reales y el número total de cazadores en las dos últimas temporadas de caza (2016-2017 y 2017-2018). También las invitaron a presentar el *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España* (Arroyo *et al.* 2018, no publicado), puesto que su contenido y conclusiones parecen ser de la máxima relevancia para la evaluación de la presión cinegética sobre la tórtola común en España.

39. El 27 de septiembre de 2018, España presentó información adicional [Ares (2018)4994781] en respuesta a las preguntas concretas formuladas por la Comisión en las que pedía aclaraciones. Esa respuesta actualizada indica claramente que, si bien no se pone en duda que la caza está muy extendida, las autoridades no disponen de información específica sobre el número de cazadores que practican la caza de la tórtola común o sobre el número real de ejemplares capturados.

Además, España presentó con esta respuesta adicional el resumen de las conclusiones principales del *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España*, en el que se analizan los datos relativos a la caza de 2006 a 2015. El estudio confirma la estimación de que el declive de la tórtola común en España ha oscilado en torno al 30 % entre 1998 y 2013, si bien estudios más recientes³⁸ elevan esa cifra al 41 %. El estudio analiza la sostenibilidad de la presión cinegética en España basándose en modelos y cálculos efectuados utilizando la información existente y la media estimada de la población de tórtola común en España (entre 2007 y 2015) y el número estimado de tórtolas cazadas (entre 2007 y 2015). No obstante, el estudio reconoce la importante carencia de información y señala que es probable que el cálculo del número de tórtolas cazadas esté infravalorado.

³⁸ Moreno-Zarate, L, Peach W., Carricondo, A. & Arroyo B. *Tendencias poblacionales y de presión de caza de la tórtola europea en España*. XXIII Congreso Español de Ornitología. Badajoz, noviembre 2017.

Las conclusiones del estudio confirman que el crecimiento anual de la tórtola común en España es actualmente negativo y ponen de manifiesto que el nivel actual de presión cinegética sobre esta especie es insostenible. A la vista de la significativa disminución de la población de la especie, el estudio señala que el enfoque más razonable para garantizar la recuperación de su población es una moratoria temporal, junto con otras medidas de conservación.

No obstante, en caso de que las autoridades opten por una «medida menos drástica» (que la moratoria), el estudio recomienda reducir al menos entre un 35 % y un 50 % la presión cinegética sobre la tórtola en España para que la caza no afecte al crecimiento de la población de la especie. El estudio destaca asimismo que sería crucial garantizar unos mecanismos eficaces reales para lograr este resultado. También recomienda reducir la temporada de caza a tan solo uno o dos fines de semana consecutivos a finales de agosto o principios de septiembre, como limitación necesaria para facilitar una verdadera reducción de los ejemplares cazados. Por último, el estudio señala que las medidas deben ser proporcionales a la presión cinegética de cada territorio (es decir: debe haber más restricciones en aquellas zonas o regiones con mayor presión cinegética).

3. Análisis jurídico

3.1. *Preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats (artículo 3 de la Directiva sobre aves)*

40. De conformidad con el artículo 3 de la Directiva sobre aves, los Estados miembros deben *[tomar] todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1, incluyendo el mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección, el restablecimiento de los biotopos destruidos y el desarrollo de nuevos biotopos.*

41. Las obligaciones del artículo 3 se aplican desde 1981, dos años después de la notificación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, como dispone el artículo 18 de esa Directiva. De hecho, la Directiva no prevé ningún plazo específico para que las autoridades nacionales cumplan las obligaciones que establece el artículo 3 (véase el asunto C-355/90 Comisión/España, apartado 11). Lo que quiere decir que son aplicables a España en el momento de su adhesión a la UE el 1 de enero de 1986.

42. La Comisión considera los requisitos que establece el artículo 3 como clave para alcanzar el objetivo más amplio recogido en el artículo 2 de la Directiva. A diferencia de las obligaciones del artículo 4, que se centran en el establecimiento y gestión de zonas de protección especial para las especies del anexo I y especies migratorias cuya llegada sea regular, el artículo 3 establece obligaciones relacionadas con el hábitat para todas las especies de aves contempladas en la Directiva más allá de los lugares Natura 2000. Por lo tanto, el artículo 3 es particularmente relevante para la protección de la población de tórtola común, que está dispersa en el paisaje, y, por ende, requiere la protección de su hábitat y su ordenación de acuerdo con sus imperativos ecológicos en todo el territorio de los Estados miembros donde la especie está presente, ya sea dentro o fuera de los lugares Natura 2000.

43. Como consecuencia de las obligaciones derivadas del artículo 3 de la Directiva, deben tomarse medidas específicas para la conservación de los hábitats de las aves silvestres a que se refiere el artículo 1. En el asunto C-355/90, el Tribunal constató que *[l]os artículos 3 y 4 de la Directiva obligan a los Estados miembros a preservar, mantener y restablecer los hábitats en tanto que tales, debido a su valor ecológico. Por otra parte, según el noveno considerando³⁹ de la Directiva, la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats son indispensables para la conservación de todas las especies de aves. Las obligaciones a cargo de los Estados miembros, derivadas de los artículos 3 y 4 de la Directiva, existen, por tanto, desde antes de que se haya comprobado una disminución del número de aves o de que se haya concretado un riesgo de extinción de una especie protegida* (véase el asunto C-355/90 Comisión/España, apartado 15, confirmado en el asunto C-117/00 Comisión/Irlanda, apartado 15).

44. El Abogado General, Sr. Léger, subrayó (...) *el carácter preventivo de las acciones que deben llevar a cabo los Estados miembros para atenerse a las obligaciones impuestas por el artículo 3 de la Directiva sobre aves* (...) (Conclusiones del Abogado General en el asunto C-117/00, apartado 70).

45. El artículo 3 deja margen de apreciación a los Estados miembros para escoger las *medidas requeridas*. Esta discrecionalidad, sin embargo, tiene como límite el que las medidas escogidas sean adecuadas para *preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats* de las aves en cuestión⁴⁰.

46. Consecuentemente, el Tribunal concluyó en el asunto C-117/00 que Irlanda no tomó todas las medidas necesarias para salvaguardar una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para el logópedo escandinavo. Estos hallazgos incluyeron informes sobre un declive significativo a largo plazo de la especie (es decir, más del 50% en 20 años) en Irlanda, evidencia de una contracción significativa del área de reparto de la especie, el reconocimiento de Irlanda de que la causa de estos problemas fue el deterioro de los hábitats de la especie (causado por el sobrepastoreo) y el hecho de que Irlanda no había tomado medidas para abordar el problema del sobrepastoreo (C-117/00 Comisión/Irlanda, apartados 16-21).

47. La Comisión considera que España no ha tomado todas las medidas necesarias para preservar, mantener y restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para la tórtola común por las siguientes razones.

a) El declive a largo plazo de la tórtola común en España

48. Como ha sido mencionado con anterioridad, la tórtola común está clasificada como especie *vulnerable* en la Lista Roja de las Aves. Durante el periodo 1996-2016, el declive de la especie en España ha sido del 40%.

³⁹ El noveno considerando de la Directiva 79/409/CEE corresponde al octavo considerando de la Directiva 2009/147/CE.

⁴⁰ Además, el segundo párrafo del artículo 3 destaca ciertas medidas que los Estados miembros *impondrán en primer lugar* en ese contexto, como el *mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección*.

49. Este declive a largo plazo ha sido plenamente reconocido por las autoridades españolas⁴¹ que disponían claramente de información ilustrando la severidad de la reducción en el número de ejemplares de la especie anidando en el territorio desde hacía largo tiempo.

b) Deterioro de hábitats

50. La Comisión considera que hay suficiente evidencia, además del consenso general de los expertos, de que la pérdida y modificación de los hábitats representa una de las causas principales del declive de la población de tórtola común en España. Esta conclusión está substanciada principalmente por las siguientes fuentes:

- a. El Plan de acción de 2018: como se describe anteriormente en las secciones 26 a 28, los más de 200 expertos involucrados en la preparación del Plan de acción estuvieron de acuerdo con el hecho de que la pérdida y deterioro de los hábitats de anidación durante la temporada de reproducción, ligados al uso y los cambios en la cobertura del terreno, así como la disminución de la disponibilidad de alimentos, también debido a los cambios en el uso del terreno, se encuentran entre los principales factores del declive de la tórtola común, influyendo por sus impactos negativos en la productividad de la especie.
- b. La lista roja de aves de España de 2004⁴², indicando que la degradación del hábitat debido a la pérdida de setos, bosques de ribera y el mosaico del paisaje, un mayor uso de herbicidas que conduce a la pérdida de plantas arvenses, la intensificación de los olivares, la reducción de la superficie de cultivos de girasol (con la consiguiente pérdida de alimento), la pérdida de álamos en favor de tierras de cultivo y la creciente superficie de plantaciones de coníferas representan situaciones problemáticas para la población de tórtola común en España.
- c. La *Propuesta de plan de acción para la conservación de la tórtola europea en España*, elaborado en 2015 por SEO/Birdlife⁴³, de acuerdo al cual *hay un consenso bastante generalizado en que el declive de las poblaciones de tórtola europea es debido, al menos parcialmente, a cambios en el uso y gestión del suelo.*

51. La Comisión observa que España está de acuerdo con el hecho de que la degradación del hábitat es una de las causas principales del declive de la tórtola común. De hecho, en su comunicación de 29 de agosto [Ares(2018)4446245], las autoridades españolas indican lo siguiente con relación a la moratoria temporal de la caza: *La posición española transmitida a la Comisión Europea señala que esta moratoria no producirá efectos significativos, ya que no aborda la causa principal del declive de la especie, que está vinculada al estado de conservación de su hábitat. Por ello España seguirá defendiendo la gestión de los hábitats como herramienta de trabajo, que es un revulsivo para la actual tendencia negativa de la población que*

⁴¹ Por ejemplo, en la carta del 27 de septiembre de 2018 (Ares(2018)4994781).

⁴² https://www.seo.org/wp-content/uploads/2012/04/Libro_Rojo_Aves.pdf - ver pág. 284.

⁴³ Este documento no es un plan oficial sino una propuesta presentada por SEO/BirdLife, dentro del marco de la campaña Ave del año 2015, para servir como base para estrategias y planes de las administraciones españolas.

presenta la especie. Además, el Reino de España considera que la gestión del hábitat es el factor clave para la conservación y recuperación de la especie, por lo que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha definido una propuesta de documento de actuación que puede financiarse en el marco de la futura política agrícola común. Las autoridades españolas reconocen pues que la pérdida y degradación de los hábitats es la mayor causa del declive de esta especie.

c) Ausencia de medidas suficientes

52. En vista del declive a largo plazo de las poblaciones de tórtola común en España y de la evidencia de que esta tendencia está vinculada a la degradación del hábitat, la Comisión concluye que España no ha tomado las medidas requeridas para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para la tórtola común, como es requerido por el artículo 3 de la Directiva.

53. El incumplimiento por parte de España del artículo 3 de la Directiva se ilustra aún más por la imposibilidad de España de señalar medidas concretas, menos aún implementadas, para la protección del hábitat de la tórtola común.

54. En la reunión extraordinaria del NADEG celebrada el 26 de abril de 2018, los servicios de la Comisión pusieron de relieve la urgente necesidad de identificar y aplicar medidas que aborden la pérdida y degradación del hábitat de la tórtola común. Ahora bien, los representantes de los Estados miembros presentes en la reunión, incluida España, así como los que enviaron sus respuestas por escrito antes o después de la reunión, no pudieron proporcionar ninguna información sobre las medidas en vigor ni las que serían necesarias.

55. En su comunicación de 29 de agosto de 2018 [Ares(2018)4446245], las autoridades españolas reconocen que la pérdida y degradación de los hábitats es la causa principal del declive de esta especie. No obstante, solo se refieren a una *propuesta de documento de medidas que pueden financiarse en el marco de la futura política agrícola común*, sin asumir ningún compromiso sobre la aplicación de estas medidas ni datos sobre sus características, así como tampoco sobre las zonas en las que se aplicarían o en las que sería necesario hacerlo.

56. En sus comunicaciones de 29 de agosto y 28 de septiembre de 2018 [Ares(2018)4446245 y Ares(2018)4994781], España solo hace referencia a las *opciones preferibles*, las medidas de gestión del hábitat *recomendadas* tales como creación y mantenimiento de eriales y prados, así como de cultivos de oleaginosas, trigo tardío y leguminosas; construcción y mantenimiento de charcas; y mantenimiento de soportes arbóreos en los paisajes agrícolas, que puedan servir como zonas de nidificación. Las autoridades indican que estas medidas *podrían* promoverse al amparo de los programas de desarrollo rural, que deben redactarse correctamente para garantizar una aplicación suficiente de estas medidas, especialmente en las zonas más relevantes en las que la especie está experimentando el declive más pronunciado. Además, el informe también propone el *posible* empleo de otras medidas al amparo de dichos programas (en particular, la medida 16 para actuaciones de cooperación) para la elaboración de medidas como los programas de alimentación.

57. Ante todo, la Comisión observa que esta larga lista de *opciones preferibles* y medidas *recomendadas* y *posibles* supone admitir que son necesarias más acciones y que estas medidas no se han adoptado hasta la fecha.

58. Además, la Comisión observa que España no aporta una declaración definitiva y clara ni asume un compromiso definitivo y claro sobre la inclusión de tales medidas en el programa de desarrollo rural. España tampoco hace referencia a ninguna disposición de la condicionalidad que sea pertinente para la aplicación del artículo 3⁴⁴. Si bien señala que las medidas propuestas deben adoptarse lo antes posible mediante los procedimientos administrativos necesarios (a saber, la revisión de los programas de desarrollo rural), España no ha asumido ningún compromiso, plazo u objetivo intermedio claros para su aplicación. Hasta la fecha, no hay indicios de la adopción de las medidas antes *recomendadas* por las autoridades españolas. Por ejemplo, no se ha propuesto la modificación de los programas de desarrollo rural de las diversas comunidades con arreglo a las anteriores propuestas a la Comisión realizadas por las autoridades españolas. De igual modo, si bien las autoridades declararon en su respuesta que las medidas anteriores podían ir acompañadas de un *proyecto preparatorio* para determinar los ámbitos prioritarios para su aplicación, hasta la fecha no hay indicios de si aquel se va a elaborar realmente y cuándo.

59. Las respuestas anteriores, combinadas con la indiscutible y espectacular tendencia decreciente de esta especie en un estado de conservación desfavorable, confirman que España no ha tomado las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para la tórtola común, incluidos el mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección, lo que supone una infracción del artículo 3. La indiscutible y espectacular tendencia decreciente de esta especie se debe principalmente a esta inacción.

60. La Comisión considera, por tanto, que España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 de la Directiva sobre aves por no haber tomado las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para la tórtola común.

61. Como nota final, la Comisión observa que existen varias fuentes de información relativas a los imperativos ecológicos de la tórtola común y a las posibles

⁴⁴ De conformidad con la política agrícola común, los agricultores que reciben pagos directos deben cumplir las normas de condicionalidad, que comprenden requisitos legales de gestión, los cuales abarcan, entre otras cosas, los requisitos derivados de la aplicación de la Directiva sobre aves. En particular, en virtud del artículo 93 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, se establecen las normas siguientes: «Las normas de condicionalidad serán los requisitos legales de gestión, previstos por la legislación de la Unión, y las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra, establecidas a nivel nacional, que figuran en el anexo II, relativas a los siguientes ámbitos: a) medio ambiente, cambio climático y buenas condiciones agrarias de la tierra; b) salud pública y sanidad animal y vegetal; c) bienestar animal. Las actuaciones contempladas en el anexo II en relación con los requisitos legales de gestión se aplicarán en su versión vigente y, en el caso de las Directivas, tal como las apliquen los Estados miembros. (...)». En el anexo II se enumeran los siguientes requisitos legales de gestión, que guardan relación con la Directiva sobre aves: RLG 2: artículo 3, apartado 1, artículo 3, apartado 2, letra b), artículo 4, apartados 1, 2 y 4, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).

medidas para preservar y mantener hábitats para la tórtola común, de acuerdo a sus imperativos ecológicos. Algunas de dichas fuentes son mencionadas a continuación:

a. De acuerdo con el Plan de acción, en general, la tórtola común anida en arbustos o en árboles en paisajes con un hábitat rico y desigual de tierra abierta cultivada que le ofrece alimento, contiguos a zonas boscosas de árboles y arbustos que forman grupos (bosques, sotos, arboledas) o líneas (bosques de ribera, setos) y que ofrecen un suministro de agua cercano.

b. En la región mediterránea, la tórtola común puede utilizar una serie de tipos de hábitats como los terrenos boscosos y los huertos (Dias *et al.* 2013). En la península Ibérica, las aves parecen preferir los olivos (*Olea europaea*) y las encinas (*Quercus ilex*) a los huertos intensivos.

c. Según un estudio realizado en el norte de España, la tórtola común utilizaba hábitats forestales, bosques de ribera y manchas de encina, pero esa abundancia disminuyó a medida que aumentaba la cubierta arbórea (Sáenz de Buruaga *et al.* 2012). La abundancia era inferior en terrenos agrícolas abiertos, probablemente debido a la escasez de lugares de nidificación. En un estudio realizado en zonas boscosas en España, se hallaron más especies de semillas silvestres en la dieta de la tórtola común que en estudios anteriores realizados en tierras agrícolas (Gutiérrez-Galán y Alonso 2016). En estas zonas boscosas mediterráneas, *Echium plantagineum* y *Amaranthus deflexus* podían ser fuentes importantes de semillas. Las especies herbáceas cuyas semillas maduran antes en la temporada son con frecuencia las únicas fuentes de alimentación disponibles en la primera mitad de la temporada de reproducción, por lo que pueden ser una fuente importante de alimentos para la tórtola común (Gutiérrez-Galán y Alonso 2016).

d. La especie también se alimenta de cereales cultivados y las semillas que se mantienen en el suelo tras la cosecha constituyen un recurso importante antes de la migración (Dias y Fontoura 1996, Dubois 2002). Las pruebas sugieren que la pérdida de malezas agrícolas y los suelos sin vegetación y en barbecho pueden haber influido negativamente en la disponibilidad de alimentos para la especie (Browne and Aebischer 2003b).

e. En España, la especie utiliza una mezcla de hábitats intercalados con tierras agrícolas. En el norte del país, las zonas forestales han sido el principal hábitat de reproducción de la población de tórtola común (Sáenz de Buruaga *et al.* 2012). Los bosques de ribera lineales presentaban el mayor número de tórtolas comunes, seguidos por zonas abiertas de encinares intercaladas con cultivos. Las tierras agrícolas desempeñaban un papel secundario como hábitat de reproducción.

f. Las mayores densidades de reproducción de la especie se hallan en el centro sur de España (Extremadura, Castilla La-Mancha y Andalucía) (Gregorio Rocha *pers comm*). En estas latitudes, la especie utiliza sobre todo hábitats de dehesa (Rocha *et al.* 2009). La dehesa es utilizada para la cría y la alimentación por las poblaciones locales y como lugares de paso de las aves en su emigración hacia el sur a través de España (Rocha e Hidalgo de Trucios, 2002a). Sáenz de Buruaga *et al.* (2012) señalan que la conservación y extensión de zonas arboladas abiertas dentro de las tierras agrícolas y bosques

de ribera sería una medida de conservación positiva para la especie, lo que podría aumentar la disponibilidad de lugares de nidificación.

g. En Cataluña, la especie muestra preferencia por los siguientes hábitats: huertos de regadío, huertos de secano, viñedos, cultivos de cereales, alcornocales (*Quercus suber*), pinares o pinares exóticos, pino silvestre (*Pinus sylvestris*) y pino de Alepo (*P. halepensis*) (ICO 2016). La especie evita los siguientes hábitats: playas, humedales, suburbios, zonas urbanas, cultivos herbáceos de regadío, zonas rocosas, praderas alpinas y subalpinas, matorral mediterráneo, prados mediterráneos, hayedos (*Fagus sp*) y bosques de ribera, robles, encinas, abetos (*Abies sp*), pinos silvestres y pinos negros (*P. nigra*).

h. De acuerdo con investigaciones⁴⁵ efectuadas recientemente en España, la variación espacial de la abundancia de la tórtola común ha estado mucho más asociada con los hábitats boscosos que con los de tierras agrícolas. En un estudio sobre la abundancia de la tórtola común y según datos medioambientales de 884 células en toda España, las tendencias tenían más probabilidad de ser positivas en las células con una elevada cubierta de bosque de frondosas y más probabilidad de ser negativas en las células con una elevada cubierta de bosque de coníferas, arbustos en bosques en transición o bosques mixtos, mientras que las tendencias no variaban mucho en relación con la cubierta de los hábitats de tierras agrícolas. Las tendencias más negativas de las zonas dominadas inicialmente por bosques de coníferas o arbustos en bosques en transición pueden indicar un aumento de la cubierta de copas a medida que el bosque de coníferas madura y una invasión del subpiso forestal, que son negativas para la tórtola común. En cambio, en España, los bosques de frondosas probablemente proporcionan una estructura heterogénea, caracterizada por una edad del árbol variable (y, por lo tanto, una estructura de copas variable) con zonas abiertas creadas por el pastoreo, la quema o el cultivo. Según la información disponible sobre la dieta preferida y los hábitats de forrajeo de la tórtola común, la especie requiere probablemente una zona de hierba rala, que en el sur de Europa se presenta con más frecuencia como un subpiso herbáceo en los bosques, o en tierras sometidas a cultivos, quemadas o pastoreo.

í. La Comisión observa que el documento *Propuesta de plan de acción para la conservación de la tórtola europea en España*, elaborado en 2015 por SEO/Birdlife, propone las medidas siguientes, que resultan pertinentes para la gestión de los hábitats:

- a. Protección y mejora de hábitats agrícolas arbolados y dehesas (acción 3.2.1)
- b. Promoción de lindes y de hábitats con plantas arvenses en las matrices agrícolas (acción 3.2.2)
- c. Promoción de franjas/parcelas de cereal y/o leguminosas sin cosecha, garantizando el grano en el suelo, en zonas prioritarias para la tórtola europea por presencia de poblaciones reproductoras de alta densidad o áreas de parada migratoria (acción 3.2.3)

⁴⁵ Moreno-Zárate *et al.*, revisión en curso.

- d. Protección y reserva de rastrojeras en zonas de interés (retraso de alzado para barbechar, reserva frente aprovechamiento ganadero) (acción 3.2.4)
- e. Inclusión de girasol en la rotación en aquellos lugares importantes para la tórtola europea y que se hayan abandonado (acción 3.2.5)
- f. Restauración de sotos y bosques de ribera (acción 3.2.6)
- g. Fomento de la plantación de setos arbolados en zonas con baja disponibilidad de árboles para su nidificación (acción 3.2.7)
- h. Fomento de la reducción del uso de herbicidas en zonas de reproducción de la especie (acción 3.2.8)
- i. Fomento del cultivo de cereales de ciclo largo y/o retraso de la cosecha (acción 3.2.9).

62. La información presentada anteriormente indica que existe conocimiento suficiente sobre las características de los hábitats y los requisitos ecológicos de la tórtola común en España que podría ser utilizado por las autoridades españolas para tomar las medidas *requeridas* por el artículo 3 de la Directiva.

3.2. *Designación de zonas de protección especial (artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre aves) y comunicación de toda la información pertinente sobre las zonas de protección especial (artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre aves)*

63. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre aves, las especies mencionadas en el anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución. Además, el artículo 4, apartado 1, exige que los Estados miembros clasifiquen como zonas de protección especial (ZPE) los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de esas especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la Directiva. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. De conformidad con el artículo 4, apartado 3, los Estados miembros enviarán a la Comisión todas las informaciones oportunas de modo que esta pueda tomar las iniciativas adecuadas a efectos de la coordinación necesaria para que las zonas contempladas en el apartado 1, por una parte, y en el apartado 2, por otra, constituyan una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de la presente Directiva.

64. Habida cuenta del artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre aves, de acuerdo con la Decisión de Ejecución 2011/484/UE de la Comisión, en lo tocante a las zonas de protección especial, el formulario normalizado de datos (FND) de los lugares Natura 2000 debe incluir el código, el nombre y los datos de población de las especies mencionadas en el artículo 4 de la Directiva 2009/147/CE. En particular, la sección 3.2 del FND exige la siguiente información sobre la «población de la especie en el lugar»: «tipo», «tamaño» (mín.-máx.), «unidad», «categoría» y «calidad de los datos». Asimismo, exige la «evaluación del lugar», que comprende «población», «grado de

conservación», «aislamiento» y «global». Cada uno de estos elementos debe describirse con una de las notas siguientes: «A», «B» o «C», cuyo significado se explica en la Decisión de Ejecución de la Comisión⁴⁶.

65. Los Estados miembros tienen la obligación de clasificar como ZPE todos los parajes que, según criterios ornitológicos, sean los más adecuados para la conservación de las especies de que se trate (sentencia del asunto C-418/04, Comisión/Irlanda, EU:C:2007:780, apartado 37 y jurisprudencia citada).

66. El Tribunal ha declarado que el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros al elegir los territorios más adecuados para clasificarlos como ZPE no se refiere a la conveniencia de clasificar como ZPE los territorios que resulten ser los más adecuados según criterios ornitológicos, sino solo a la aplicación de estos criterios para identificar los territorios más adecuados para la conservación de las especies enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre aves (sentencia del asunto C-209/04, Comisión/Austria, EU:C:2006:195, apartado 33 y jurisprudencia citada).

67. El inventario de zonas importantes para la conservación de las aves en la Comunidad Europea (IBA), que elabora un inventario de zonas de gran importancia para la conservación de las aves silvestres en la Comunidad, ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia como base para la clasificación de ZPE (C-3/96, Comisión/Países Bajos). Hasta la fecha no se ha fijado ningún IBA para la tórtola común.

68. El criterio A.1 para establecer IBA⁴⁷ se refiere a las «especies mundialmente amenazadas» y exige la clasificación como IBA de un lugar «si se sabe, se estima o se piensa que contiene una población de una especie clasificada en la lista roja de la UICN como críticamente en peligro, en peligro o vulnerable». Según este criterio, *la presencia regular de una especie crítica o en peligro, independientemente del tamaño de la población, en un lugar puede ser suficiente para ser declarado un IBA. En el caso de las especies vulnerables, es necesaria la presencia de algo más que un número de ejemplares umbral en un lugar para activar la selección.* En el caso de especies de gran tamaño y/o bastante dispersas clasificadas como «vulnerables, dependientes de conservación, con deficiencia de datos y casi amenazadas», con una población europea de más de 10 000 parejas, el umbral de diez parejas se aplica en cualquier lugar⁴⁸.

69. Por consiguiente, al estar la tórtola común listada como especie *vulnerable* en la lista roja de aves global y al ser una especie dispersa en el paisaje, según el criterio anteriormente mencionado, todo lugar que albergue más de diez parejas de tórtola común reúne las condiciones para ser declarado como IBA y potencialmente como ZPE.

70. La tórtola común no figura en el anexo I de la Directiva sobre aves. Sin embargo, se trata de una especie migratoria que se encuentra regularmente en España.

⁴⁶ La «población» de un lugar también puede recibir la calificación «D» (páginas 60-63).

⁴⁷ <http://datazone.birdlife.org/site/ibacritglob>

⁴⁸ Véase «Important Bird Areas in Europe – Identifying Important Bird Areas», p. 13.

Solo España alberga aproximadamente entre 1 370 000 y 2 285 000 pares de aves reproductoras⁴⁹, más de la mitad de la población reproductora de la UE.

71. A pesar de la importante población reproductora de tórtola común en España, la Comisión observa que España no ha designado ninguna ZPE para la protección de la especie, incluso si la tórtola común es mencionada en el formulario normalizado de datos de 220 ZPE (ver puntos 80-82 a continuación).

72. De la respuesta de SEO/Birdlife al cuestionario mencionado en el punto 18 se desprende que *en España no hay una zona específicamente protegida para la tórtola común. Ahora bien, una gran parte de la población reproductora vive en lugares protegidos de la red Natura 2000. Los lugares Natura 2000 cuentan con planes de gestión que incorporan medidas de conservación para determinadas especies, pero ninguna para la conservación del hábitat de la tórtola común europea.*

73. De hecho, un control de 12 planes de gestión y actas de designación de las ZPE donde la tórtola común está mencionada en los formularios normalizado de datos relevantes⁵⁰ indica que la tórtola común no está protegida en estas ZPE. No se la menciona en el acta de designación ni en los planes de gestión aplicables, ni se han establecido y aplicado en dichas ZPE medidas especiales de conservación para la protección de la tórtola común.

74. En consecuencia, la Comisión considera que España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre aves, al no haber designado los lugares más adecuados como ZPE para la protección de la tórtola común, teniendo en cuenta su necesidad de protección, en lo tocante a sus zonas de reproducción y zonas de descanso en sus rutas de migración. España tampoco ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre aves, al no haber establecido y aplicado medidas especiales de conservación de los hábitats de la tórtola común para garantizar su supervivencia y reproducción en su área de distribución.

75. Con el fin de identificar los territorios más adecuados como ZPE para la tórtola común, España debería basarse en un número de estudios científicos.

76. La Comisión observa que el *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España* comprende un análisis de la «Favorabilidad del territorio nacional para la tórtola en España» [procedente de la distribución de esta especie a partir de la información del Atlas de Aves Reproductoras (Martí & del Moral, 2003)]; de la «Abundancia media de tórtolas en cuadrículas monitorizadas» [procedente de la información disponible del seguimiento de aves comunes coordinado por SEO/Birdlife (programa SACRE)] y de la «Densidad de las tórtolas en cuadrículas monitorizadas, y cálculo de abundancias nacionales». Según la Comisión, esta información sirve de

⁴⁹ Fuente «International Single Species Action Plan for the Conservation of the European Turtle Dove *Streptopelia turtur* (2018 to 2028) », pág. 74.

⁵⁰ P. ej. para los lugares ES0000031 Sierra de Grazalema; ES0000046 Cabo de Gata-Níjar; ES0000116 Valle de Iruelas; ES4110002 Sierra de Gredos; ES4120028 Monte Santiago; ES4120030 Montes Obarenses; ES4130003 Picos de Europa en Castilla y León; ES4130010 Sierra de los Ancares; ES4130035 Valle de San Emiliano; ES4140011 Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina; ES4180017 Riberas de Castronuño.

base para el análisis de los «territorios más adecuados» para ser clasificados como zonas de protección especial con vistas a la conservación de esta especie.

77. La Comisión añade que el documento «Modelling large-scale spatial distribution and habitat associations of European Turtle-dove *Streptopelia turtur* during the breeding season» (Modelar asociaciones a gran escala de la distribución y el hábitat espacial de la tórtola común europea *Streptopelia turtur* en la temporada de reproducción), elaborado en el marco del proyecto LIFE14PREUK002 «EuroSAP» sobre el «Plan de acción internacional para las especies destinado a la tórtola común europea *Streptopelia turtur*», señala zonas que pueden contener «zonas de intervención prioritaria (ZIP)» basadas en los resultados del nuevo modelo de distribución del Atlas europeo de aves reproductoras (EBBA2; www.ebba2.info) para los datos del periodo 2013-2017. En particular, se definen e identifican las siguientes categorías de ZIP (véase la figura 5 del anexo 1): ZIP primarias/prioritarias: «Zonas centrales de población con la probabilidad máxima del 10 % de presencia de tórtola común»; ZIP secundarias: «Zonas con una probabilidad superior a la media de presencia de tórtola común», y ZIP relacionadas con el área de distribución: «Zonas con una probabilidad inferior a la media de presencia de tórtola común que puede ser pertinente en el contexto geográfico». Las ZIP se crean mediante el Plan de acción internacional para las especies destinado a la tórtola común europea como una unidad de gestión de las medidas relacionadas con el hábitat; no obstante, dicho plan no ofrece una definición de las ZIP. En el taller celebrado en Solsona (España) los días 26 y 27 de junio de 2018, los participantes⁵¹ definieron las ZIP con carácter provisional como «paisajes de un tamaño moderado en los que hay una presencia suficiente de ejemplares de tórtola común y en los que pueden realizarse intervenciones de gestión para crear, mantener o mejorar los hábitats de reproducción de esa especie». Según la Comisión, esta información sirve de base para el análisis de los «territorios más adecuados» para ser clasificados como zonas de protección especial con vistas a la conservación de esta especie.

78. En consecuencia, la Comisión considera que la tórtola común debe protegerse en todos los territorios más adecuados en número y tamaño, en lo tocante a las zonas de reproducción y las zonas de descanso en sus rutas de migración, habida cuenta de la necesidad de protección de esta especie y el hecho de que actualmente se la clasifica como «vulnerable» en la lista roja mundial de aves y la lista roja europea de aves y como «casi amenazada» en la lista roja de aves de la UE. Basándose en la información disponible y, en su caso, en nuevas investigaciones, España debe evaluar si las 220 ZPE en las que la tórtola común figura en el cuadro 3.2 o el cuadro 3.3 constituyen al menos parte de estos «territorios más adecuados».

79. Además de no clasificar los territorios más adecuados como ZPE para la tórtola común y adoptar medidas especiales de conservación en dichos sitios, España tampoco cumplió con lo dispuesto en el Artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre aves, leído en relación con la Decisión de Ejecución de la Comisión 2011/484/UE en relación con al menos 184 ZPE, por los siguientes motivos.

⁵¹ Instituto de Investigación en Recursos Cinegéticos (IREC, CSIC-UCLM-JCCM) (ES), Institute for European Environmental Policy (BE), Centro de Ciencia y Tecnología Forestal de Cataluña (ES), Royal Society for the Protection of Birds (UK), Universidad de Lisboa (PT), Instituto Catalán de Ornitología (ES), Universidad de Giessen (DE) y Universidad de Poznan (PL).

80. Según la base de datos de Natura 2000 presentada a la Comisión por España, esta cuenta con 208 ZPE en las que la tórtola común figura en el cuadro 3.2 del formulario normalizado de datos, es decir, el cuadro en el que se relacionan las *especies enumeradas en el artículo 4 de la Directiva 2009/147/CE y las especies enumeradas en el anexo II de la Directiva 92/43/CEE*⁵².

81. Estas 208 ZPE comprenden 7 lugares clasificados como «B» en relación con el parámetro de población de la tórtola común (es decir, albergan un porcentaje comprendido entre el 2 % y el 15 %, resultado de la proporción entre la población del lugar y la población del territorio nacional), 178 lugares clasificados como «C» en relación con el parámetro de población de la tórtola común (es decir, albergan un porcentaje comprendido entre el 0 % y el 2 %, resultado de la proporción entre la población del lugar y la población del territorio nacional) y 23 lugares clasificados como «D» en relación con el parámetro de población de la tórtola común (es decir, albergan una «población no significativa»).

82. España también ha incluido a la tórtola común en el cuadro 3.3 del FND, p. ej. *Otras especies importantes de flora y fauna* con respecto a 12 ZPE. La Comisión señala que el cuadro 3.3 no debe recoger especies mencionadas en el artículo 4 de la Directiva sobre aves, pues deben figurar en el cuadro 3.2.

83. España solo ha comunicado el tamaño de la población de 24 de las 208 ZPE (incluidos 5 de los 23 lugares «D»). Esto significa que España no ha aplicado el artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre aves, leído en relación con la Decisión de Ejecución 2011/484/UE de la Comisión, con respecto a 184 ZPE, así como con respecto a cualquier otra ZPE existente donde la tórtola común esté presente (incluso si no está aún mencionada en el relevante formulario normalizado de datos).

84. Resumiendo los valores mínimos y máximos del tamaño de la población comunicados por España para estos 24 lugares, se observa que albergan en conjunto una población que oscila entre 17 874 y 38 106 ejemplares, lo que representa solo alrededor del 2 % de la población de España.

3.3. Garantizar una caza sostenible (artículo 7 de la Directiva sobre aves)

85. El artículo 7 sienta una base explícita para la caza con arreglo a la Directiva. Por referencia al anexo II, enumera las especies que se pueden cazar en toda la Comunidad (enumeradas en el anexo II, parte A) y las que se pueden cazar en los Estados miembros especificados (enumeradas en el anexo II, parte B). Ahora bien, el que una especie se recoja en el anexo II no obliga al Estado miembro a autorizar su caza. Se trata solo de una posibilidad de la que los Estados miembros pueden hacer uso o no⁵³.

⁵² Véase la Decisión de Ejecución 2011/484/UE de la Comisión, de 11 de julio de 2011, por la que se adopta el formulario de información sobre espacios para los lugares Natura 2000, el denominado «formulario normalizado de datos» (en lo sucesivo «FND»), con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0484&from=ET>

⁵³ Guía de la UE sobre la caza sostenible en virtud de la Directiva sobre aves, sección 2.3

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_en.pdf

86. El artículo 7, apartado 1, establece los principios que deben respetarse con relación a la caza, como no comprometer los esfuerzos de conservación realizados en el área de distribución. Con arreglo a este principio, los Estados miembros deben velar por que la caza sea compatible con el mantenimiento de la población de las especies en cuestión en un nivel satisfactorio y que su práctica no comprometa los esfuerzos de conservación en su área de distribución.

87. Además, en virtud del artículo 7, apartado 1, se puede autorizar la caza en el marco de la legislación nacional, debido al nivel de población, a la distribución geográfica y al índice de reproductividad en el conjunto de la Comunidad, de las especies enumeradas en el anexo II. Esto significa que la posibilidad de permitir la caza de las especies enumeradas en dicho anexo está subordinada a la comprobación por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros de que esa caza no afecta al nivel de población, a la distribución geográfica ni al índice de reproductividad en el conjunto de la Comunidad.

88. El artículo 7, apartado 4, exige que la caza respete los principios de una utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies y que esta práctica sea compatible con el mantenimiento (y, en el caso presente, el restablecimiento) de la población de estas especies en un estado de conservación favorable.

89. Para que la caza no produzca una disminución de las especies cinegéticas, el planteamiento general de la gestión de la fauna silvestre consiste en que la caza de especies no debe sobrepasar los valores situados entre los rendimientos sostenibles «máximo» y «óptimo». A falta de buena información sobre la dinámica de poblaciones y sobre el número de piezas cobradas de especies sedentarias y migratorias, habrá que evitar en general unos elevados niveles de explotación⁵⁴.

90. El artículo 7, apartado 4, exige, por tanto, que los Estados miembros supervisen y recopilen datos sobre la población y los niveles de caza, y que evalúen el impacto de la caza en el nivel de la población, como base para garantizar una «utilización razonable». Se necesitan unos buenos mecanismos de seguimiento de base científica que garanticen que cualquier utilización se mantenga en un nivel que puedan sostener las poblaciones silvestres sin que afecte negativamente a la función de la especie dentro del ecosistema o al propio ecosistema. Dichos mecanismos tendrían que incluir información sobre estadísticas de la bolsa de caza, que todavía no existen o están apenas desarrolladas para la mayoría de las especies en toda la Unión Europea⁵⁵, incluida España.

91. La caza de una especie en declive, por definición, no puede ser sostenible, a menos que forme parte de un plan de gestión adecuadamente administrado que lleve aparejadas también la conservación de hábitats y otras medidas que frenen y finalmente inviertan dicho declive⁵⁶. Esta interpretación ya figura en la Guía sobre la caza sostenible en virtud de la Directiva sobre aves desde 2008, sobre la base de la redacción del artículo 7 (4) que exige que la práctica de la caza cumpla con el

⁵⁴ Guía de la UE sobre la caza sostenible en virtud de la Directiva sobre aves, sección 2.4.15.

⁵⁵ Guía de la UE sobre la caza sostenible en virtud de la Directiva sobre aves, sección 2.4.16.

⁵⁶ Guía de la UE sobre la caza sostenible en virtud de la Directiva sobre aves, sección 2.4.25.

principio de "uso racional" de la especie, así como del contexto provisto por el Artículo 7 (1) que la caza de especies del Anexo II no debe "poner en peligro los esfuerzos de conservación".

92. A este respecto, la Comisión toma nota de que, en su sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión / Finlandia⁵⁷, el Tribunal sostuvo que la concesión de excepciones en virtud del artículo 16 de la Directiva sobre hábitats seguiría siendo posible con carácter excepcional si se acreditara debidamente que no tienen como resultado agravar el estado de conservación no favorable de las mencionadas poblaciones o impedir que éstas recuperen un estado de conservación favorable. Según el Tribunal, es suficiente, por lo tanto, que la excepción sea, al menos, neutral en términos del estado de conservación de la especie. Por analogía, la Comisión considera que la caza de una especie de ave en estado inseguro sigue siendo posible en virtud del Artículo 7 de la Directiva de Aves, solo a modo de excepción cuando esté debidamente establecido que no empeora el estado de conservación de las poblaciones de aves afectadas y no evita su restitución en un estado de conservación favorable.

93. Además, el artículo 7, apartado 4, de la Directiva establece una serie de principios básicos relativos a la fijación de las temporadas de caza, cuyo objetivo es garantizar que no se cace en los periodos más vulnerables del ciclo anual de las especies cinegéticas. En el caso de las especies migratorias, el citado artículo exige que no sean cazadas en su periodo de reproducción ni en su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación.

94. El Tribunal ha declarado que *las frases segunda y tercera del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva están destinadas a asegurar un régimen completo de protección durante los periodos en los que la supervivencia de las aves silvestres está particularmente amenazada*⁵⁸.

95. Con el fin de ayudar a los Estados miembros a aplicar las disposiciones del artículo 7, apartado 4, la Comisión, en colaboración con expertos y partes interesadas de los Estados miembros, ha elaborado el documento «Key concepts» (Conceptos clave), sobre los periodos de reproducción y migración prenupcial de diversas especies de aves⁵⁹.

96. Ahora bien, el comienzo temprano del periodo de caza, aun cuando no coincida con el periodo de migración prenupcial o de reproducción, puede, no obstante, ser problemático en cuanto a sus efectos en el periodo de desarrollo de los pollitos y, por consiguiente, en su probabilidad de supervivencia, sin que pueda calificarse como "utilización razonable".

⁵⁷ C-342/05, EU:C:2007:341, § 29.

⁵⁸ Sentencia de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia, asunto C-157/89, Rec. 1991, p. 57, apartado 14. También hay referencias al concepto de la protección completa en las siguientes sentencias: sentencia de 19 de enero de 1994, Association pour la Protection des Animaux Sauvages y otros contra Préfet de Maine-et-Loire y Préfet de Loire-Atlantique, asunto C-435/92, Rec. 1994, p. 67, y sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, asunto C-38/99, Rec. 2000, p. 10941.

⁵⁹ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/key_concepts_en.htm (en revisión).

97. Garantizar la sostenibilidad de la caza es fundamental en el caso de especies en fuerte declive, como la tórtola común.

98. La Comisión considera que España no garantiza que la caza de la tórtola común en su territorio cumpla con el principio de utilización razonable, en violación del artículo 7, apartado 4, párrafo primero de la Directiva sobre las Aves, y que la caza sea compatible con el mantenimiento de la población de la tórtola común a un nivel satisfactorio, en violación del artículo 7, apartado 1 de dicha Directiva, por las razones que se exponen a continuación.

(a) Autorización de la caza sin seguimiento ni datos sobre la presión cinegética

99. Según el Plan de acción de 2018, en España los datos sobre la bolsa de caza son de mala calidad ya que rara vez se registran las piezas cobradas diariamente, lo que dificulta el cálculo de los totales anuales; además, debido a la escasa organización interregional, algunos totales regionales de piezas cobradas no se integran en los totales anuales.

100. La respuesta de España de 27 de septiembre de 2018 [Ares (2018)4994781] confirma las importantes lagunas de conocimientos que existen en relación con el número real total de tórtolas comunes cazadas en España. La respuesta confirma que se desconoce el número de cazadores que cazan realmente tórtolas comunes.

101. El *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España*, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, confirma las lagunas y la incertidumbre en cuanto al número real de tórtolas comunes cazadas en España.

102. La falta de un mecanismo de seguimiento sólido y sobre base científica implica, por lo tanto, que España no dispone de un sistema que garantice que la caza cumpla con los principios de utilización racional, infringiendo el artículo 7, apartado 4, párrafo primero de la Directiva sobre las Aves, y que sea compatible con el mantenimiento de la población de la tórtola común a un nivel satisfactorio, en violación del artículo 7, apartado 1 de dicha Directiva. La Comisión considera que España no puede asegurar que la caza de la tórtola común no deteriore su estado de conservación y no impida su restitución a un estado de conservación favorable.

(b) Autorización de la caza a niveles no sostenibles

103. La evaluación preliminar modelizada de los efectos de la caza de tórtola común en la vía migratoria occidental incluida en el Plan de acción ha puesto de manifiesto que el número de aves cazadas dentro de dicha vía es superior a lo que la población de tórtola común puede soportar⁶⁰. España es el Estado miembro clave en la vía migratoria occidental de esta especie migratoria, ya que solo este país alberga más de la mitad de la población reproductora de la UE.

⁶⁰ El anexo 4 del Plan de acción incluye una evaluación preliminar modelizada de los efectos de la caza de la tórtola común en la vía migratoria occidental.

104. De acuerdo con el Plan de acción, se calcula que la bolsa de caza anual en España oscila entre 436 807 y 805 643 ejemplares⁶¹, lo que representa en torno al 50 % de la población de este país. Además, no todas las provincias presentan datos cada año, por lo que el número real de piezas puede ser mayor.

105. Según el *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España*, en España se cazan anualmente menos de un millón de tórtolas comunes por término medio. Hay una tendencia a la disminución, si bien en 2015 se produce de nuevo un cierto aumento. Se calcula que el número de ejemplares de tórtola común cazados en 2015 fue de 918 066, de 830 795 en 2014, de 888 306 en 2013, de 976 153 en 2012, de 997 661 en 2011, de 1 015 802 en 2010, de 1 112 173 en 2009, de 1 088 907 en 2008 y de 977 349 en 2007. Se considera que estas cifras están por debajo de los probables valores reales, pero incluso así representan cantidades ingentes, en torno al 50 % de la población española estimada de tórtola común. Asimismo, hay una clara pauta espacial de la presión cinegética: menos capturas en el norte de España y un mayor número en el sudoeste y el norte de Aragón (véase la figura 6 en el anexo 1). Si las capturas se calculan en función de la superficie, se observa que las zonas con la mayor presión cinegética (tórtolas comunes/km²) son el sudoeste de España, las islas Baleares y Alicante.

106. El estudio confirma que las capturas son mayores que la fracción extraíble (P) en valores que varían entre un 10 % en el mejor de los casos (estima poblacional máxima, máxima productividad y supervivencia adulta máxima) y un 75 % en el peor de los casos (mínimo poblacional, productividad mínima y supervivencia adulta mínima). De acuerdo con el estudio, habida cuenta del tamaño poblacional promedio, la productividad observada en Portugal (que es un valor intermedio entre los dos extremos utilizados en el estudio, pero probablemente optimista para el conjunto de España según los resultados del seguimiento) y el valor promedio de la tasa máxima de crecimiento de la especie, las capturas anuales de tórtola común de los últimos años superarían la fracción extraíble máxima en un 47,4 %.

107. El estudio llega a la conclusión de que *las capturas actuales de tórtola europea en España son insostenibles para la especie. Los análisis indican que deberían reducirse entre un 35 y un 50 % para que la caza no afecte a la tasa de crecimiento actual de las poblaciones reproductoras españolas, es decir, para que la caza no suponga un factor adicional de declive para la especie*. El estudio también pone de relieve que la *tasa de crecimiento actualmente es negativa, en cualquier caso*, lo que confirma que otros factores distintos de la caza desempeñan un papel en el declive de la tórtola común. Las cifras indican que la caza no es una presión secundaria sobre la población de tórtola común en España, sino uno de los principales factores que explican el pronunciado declive, junto con la ausencia o insuficiente mantenimiento y gestión de hábitats y la falta de designación, protección y gestión de las ZPE.

108. España ha informado de una serie de medidas adoptadas para reducir la «presión cinegética» en la mayoría de las Comunidades Autónomas ya en la temporada de caza 2017-2018, que se han mantenido o reforzado para la temporada de caza 2018-2019. En conjunto, España afirma que los cambios que se realizaron en las temporadas de caza 2017-2018 y 2018-2019 han dado lugar a una reducción estimada

⁶¹ Fuente: Federación Europea de Asociaciones de Caza y Conservación (FACE) y otros, como se recoge en el Plan de acción.

del 60 % de la «presión cinegética», con lo que se cumplen las recomendaciones del *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España*.

109. No parece, sin embargo, que los cambios adoptados por las autoridades autonómicas competentes españolas garanticen un nivel sostenible de caza que satisfaga las necesidades ecológicas de la especie. De hecho, estos datos y estimaciones se basan en un indicador de la «presión cinegética» que solo tiene en cuenta el número total de días de caza y el número máximo de especímenes/persona/día, pero no otros parámetros críticos, como, por ejemplo, el número de cazadores-día y los datos reales de la bolsa de caza. La reducción estimada del 60 % de la «presión cinegética» no puede compararse con la reducción necesaria de capturas del 35-50 % mencionada en el *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España*, que se basa en (la mejor información disponible sobre) las bolsas de caza. La Comisión concluye que sigue sin conocerse la reducción real de las capturas de tórtola común, en comparación con el periodo 2014-2015, a que han dado lugar las modificaciones efectuadas en los periodos 2017-2018 y 2018-2019 en las distintas Comunidades Autónomas.

110. La Comisión observa además que, de acuerdo con la información remitida por España, no se han impuesto reducciones de los «límites potenciales de las bolsas de caza» en Galicia (Tecor de la Antigua laguna de Antela), Madrid, Navarra y País Vasco (Álava) en 2017-2018 y 2018-2019, a pesar de que en estas zonas se caza un número bastante elevado de tórtolas comunes (en 2015: 13 521 aves en Madrid, y 2 093 en Navarra, según el cuadro A3.3 del *Estudio*⁶²). En concreto, tratándose de Madrid, la Comisión observa un periodo de caza muy largo (52 días) y un límite para la relación cazador/día bastante elevado (10 especímenes). La Comisión observa que, en Aragón, que según las autoridades españolas ha introducido restricciones no cuantificables (por lo tanto, no verificables) de los límites de la bolsa de caza, se caza anualmente un número bastante elevado de tórtolas comunes (en 2015: 58 769 aves en Aragón, según el cuadro A3.3 del *Estudio*).

111. De hecho, como se reconoce en las conclusiones del *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España*, el mero establecimiento de un «cupo máximo» por cazador y día en las órdenes de veda de algunas Comunidades Autónomas no ha garantizado el logro de una reducción significativa del número real de especímenes cazados.

112. Para resolver este problema, el *Estudio* propone que se reduzca la temporada de caza a uno o, como máximo, dos fines de semana. Una vez más, esta recomendación no se ha seguido en ninguna de las Comunidades Autónomas.

113. Se observa asimismo que no se han establecido nuevos mecanismos efectivos de control o aplicación, a pesar de que en el *Estudio* se pedía un examen detenido de los medios y las herramientas para garantizar un descenso real de la presión cinegética.

114. La magnitud de las medidas y limitaciones introducidas en las temporadas de caza 2017-2018 y 2018-2019 en comparación con el declive, la magnitud de la caza en comparación con la población total y las recomendaciones del *Estudio* mencionado anteriormente, no pueden garantizar una reducción verdaderamente suficiente de la presión cinegética sobre la población de tórtola común en España. Esta es realmente la

⁶² No se dispone de información sobre el número de capturas en Galicia (Tecor de la Antigua laguna de Antela).

conclusión del *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España*, elaborado por las propias autoridades españolas, según el cual la aplicación de las limitaciones incluidas en 2017 (que se mantuvieron en gran medida en 2018) probablemente no será suficiente para lograr la reducción necesaria de las capturas a nivel nacional.

115. Por consiguiente, la Comisión considera que España autoriza la caza de esta especie a niveles insostenibles que no cumplen con el principio de utilización racional, infringiendo el artículo 7, apartado 4, párrafo primero de la Directiva sobre las Aves, sin asegurar su compatibilidad con el mantenimiento de la población de la tórtola común a un nivel satisfactorio, en violación del artículo 7, apartado 1 de dicha Directiva. De hecho, la Comisión considera que España no puede asegurar que la caza de la tórtola común no deteriore su estado de conservación y no impida su restitución a un estado de conservación favorable.

(c) Autorización de la caza a pesar del declive de la población de tórtola común en ausencia de un marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas / falta de una moratoria temporal de caza

116. La Comisión observa que el *Estudio de la sostenibilidad de la caza de la tórtola en España* recomienda lo siguiente: *Considerando que la especie está sufriendo un declive poblacional marcado en cualquier caso, independiente de la caza (Moreno-Zárte et al. 2017, y Figura 3 para años recientes), una suspensión temporal de la caza, junto con otras medidas de conservación, sería la medida de gestión que tendría más sentido desde el punto de vista de la ecología poblacional de la especie para permitir su recuperación. En el caso de que se quiera implementar una medida menos drástica, por razones socioeconómicas, y se opte por reducir un 50 % las capturas anuales, sería importante reflexionar adecuadamente sobre los mecanismos apropiados para conseguir este objetivo. Un análisis reciente de las capturas provinciales en relación con las órdenes de veda anuales (datos de 2006 a 2015) ha mostrado que la implementación de cupos no tiene ningún efecto significativo en las capturas (Moreno-Zárte et al., no publicado, ver Anexo 5). En este caso, el análisis reflejaba la comparación entre la inexistencia de cupo y la aplicación de un cupo de 10 o 15 ejemplares por cazador y día. Todavía no existe información para evaluar si el cupo más restrictivo impuesto en el 2017 tuvo algún impacto en las capturas totales, pero considerando la información disponible de forma conjunta se intuye que la implementación de cupos será una herramienta insuficiente para tener una reducción suficientemente grande sobre el total de capturas nacionales. Al mismo tiempo, las discusiones con los cazadores y respuestas a encuestas realizadas en 2017 indican que las capturas no están distribuidas de forma homogénea a lo largo de todos los días hábiles durante la media veda, sino que están fuertemente concentradas en el primer día de la temporada, y secundariamente el tercer fin de semana de la misma (excepto en Cádiz, que tiene una legislación diferente del resto de la Península, con todos los días hábiles para tórtola concentrados en una semana en septiembre). Por lo tanto, para reducir las capturas anuales al 50 %, no serviría reducir el número de días hábiles proporcionalmente, sería probablemente necesario reducir la temporada a un fin de semana (el último de agosto), o como mucho dos fines de semana contiguos (el último de agosto y el primero de septiembre). Por último, vista la distribución espacial de la presión cinegética, sería también adecuado considerar aplicar medidas distintas en cada territorio que sean proporcionales a la presión cinegética en los mismos, es decir medidas más restrictivas en las provincias con mayor presión, y menos*

restrictivas en aquellas en las que se caza relativamente poco, para lograr un objetivo global de reducción de las capturas totales en un porcentaje suficientemente elevado.

117. La Comisión observa en particular que el *Estudio* señala que la *implementación de cupos será una herramienta insuficiente para tener una reducción suficientemente grande sobre el total de capturas nacionales*. Ello es así debido a la experiencia pasada (los cupos fijados en algunas Comunidades Autónomas no produjeron efectos significativos en las capturas notificadas) y a que las bolsas de caza diarias raras veces se registran, a las lagunas y la incertidumbre existentes sobre el número real de tórtolas comunes cazadas en España y a la falta de un sistema fiable de recopilación de información sobre las bolsas de caza, lo que significa que, en la situación actual, no puede aplicarse un sistema de cupos.

118. Habida cuenta de todo ello, el *Estudio* recomienda una *suspensión temporal de la caza* como solución óptima. Como segunda recomendación, basada en *razones socioeconómicas*, el *Estudio* propone *reducir la temporada a un fin de semana (el último de agosto), o como mucho dos fines de semana contiguos (el último de agosto y el primero de septiembre)*. La Comisión destaca que el *Estudio* propone actuar sobre la *duración* de la temporada de caza y no solo sobre su *intensidad*, por los motivos explicados anteriormente.

119. La Comisión señala además que la idea de una moratoria temporal de la caza había sido avanzada hace tiempo por varios autores en España (por ejemplo, Balmori en Madroño *et al.* 2004, Purroy 1997, Rocha e Hidalgo de Trucios 2001a) como una medida eficaz para detener el declive de la población. La lista roja española de 2004 propuso una moratoria de cinco años que debería ir acompañada de una serie de medidas sobre gestión de hábitats para favorecer la recuperación de las poblaciones de tórtola común (Balmori 2004).

120. La *Propuesta de plan de acción para la conservación de la tórtola europea en España* (2015), así como un informe científico de 2015 firmado por cuarenta y tres científicos en España, recomienda la aplicación de una moratoria temporal de la caza y otras medidas para limitar los efectos de la caza.

121. Como ya se ha mencionado anteriormente, el nuevo Plan de acción (2018) también recomienda la aplicación de una moratoria temporal de la caza (Medida 3.1.1) hasta que se elabore un marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas (Medida 3.2.1).

122. La Comisión acoge con satisfacción un enfoque adaptativo de la gestión de las capturas como base para garantizar la sostenibilidad de la caza a medio plazo, como se propone en el Plan de acción de 2018. La Comisión también coincide con el Plan de acción sobre la necesidad de implementar una moratoria temporal de la caza hasta que un marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas sea desarrollado e implementado. De hecho, la moratoria es necesaria por las siguientes razones:

- a. la tendencia a un drástico declive de la población, especialmente en la vía migratoria occidental;

- b. los resultados de la evaluación preliminar modelizada del impacto de la caza de la tórtola común en la vía migratoria occidental muestran que las prácticas cinegéticas actuales no son sostenibles para esta población;
- c. la incapacidad para elaborar un modelo predictivo para determinar la bolsa de caza anual sostenible, que ya figuraba en el Plan de gestión 2007-2009, y
- d. la escasa aplicación de otras medidas previstas en el Plan de gestión 2007-2009, en particular la recogida de datos sobre la bolsa de caza.

123. En ausencia de una moratoria temporal de la caza hasta que un marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas sea desarrollado, la Comisión considera que el cumplimiento del artículo 7, apartados 1 y 4, de la Directiva sobre aves no está garantizado, especialmente dada la preocupante tendencia poblacional de la especie en la Unión Europea y globalmente.

124. La Comisión observa que, a pesar de las recomendaciones existentes desde hace muchos años para introducir una moratoria temporal de la caza, como se ha explicado en los puntos anteriores, las autoridades españolas no las han seguido.

125. En lo tocante a la posible moratoria de la caza, las autoridades españolas discrepan y dudan de su eficacia, ya que, en su opinión, la aplicación que se ha hecho de ella en algunas Comunidades (Asturias y Canarias) no se ha traducido en mejoras de las poblaciones de esta especie. En caso de que las medidas propuestas no den los resultados esperados sobre el estado de la población de tórtola común, las autoridades evaluarán la posibilidad de una moratoria de la caza. No obstante, no asumen ningún compromiso claro sobre una fecha específica en la que se exploraría esta posibilidad ni ofrecen ninguna indicación de las condiciones que se exigirían al respecto. Independientemente de este argumento, como se ha explicado anteriormente, estas medidas, aun cuando se apliquen, son manifiestamente insuficientes en vista de la magnitud del deterioro y de la caza que todavía se permite.

126. En base a lo anterior, puesto que la caza ha sido y sigue siendo autorizada a pesar del dramático declive de la población de tórtola común en ausencia de un marco de modelización de gestión adaptativa de las capturas, la Comisión considera que España no está asegurando, en la actualidad, que la caza sea compatible, en lo que se refiere a la población de esta especie, con el mantenimiento de la población en un nivel satisfactorio, en incumplimiento del artículo 7, apartado 1; y no está asegurando la *utilización razonable* de la tórtola común, en incumplimiento del artículo 7, apartado 4, primer párrafo. De hecho, la Comisión considera que España no asegura que la caza de la tórtola común no empeore su estado de conservación ni impida su restitución a un estado de conservación favorable.

(d) Apertura muy temprana de la temporada de caza

127. De acuerdo con el documento «Conceptos clave», la migración pre reproductora comienza en España en los últimos diez días de marzo y termina en los diez primeros de junio. La temporada de cría comienza en el segundo periodo de diez días de mayo y termina en el segundo periodo de diez días de agosto.

128. La Comisión observa que los periodos de caza de la tórtola común en las temporadas 2018-2019 y 2019-2020 son los siguientes:

Región:	Temporada de caza (2018-2019):	Temporada de caza (2019-2020):
Andalucía	Del 19.8.2018 al 16.9.2018 (10 días)	Del 18.8.2019 al 15.9.2019
Aragón	Del 21.8.2018 al 16.9.2018 (máx. 17 días)	No publicada aún
Islas Baleares	Del 15.8.2018 al 12.10.2018 (13 días) (Mallorca) o al 7.10.2018 (Menorca)	No publicada aún
País Vasco	Del 15.8.2018 al 9.9.2018 (Álava)	No publicada aún
Castilla y León	Del 25.8.2018 al 16.9.2018 (14 días)	No publicada aún
Castilla-La Mancha	Del 21.8.2018 al 21.9.2018 (12 días)	No publicada aún
Cataluña	Del 19.8.2018 al 2.9.2018 (Barcelona), 9.9.2018 (Girona, Tarragona y Terres del Ebre) Del 15.8.2018 al 11.9.2018 (Lleida y Solsonés)	a) Barcelona y Cataluña Central, salvo la comarca del Solsonès: días hábiles: 25 y 28 de agosto y 1 y 8 de septiembre. b) Girona: días hábiles: jueves, domingos y festivos no locales dentro del periodo comprendido entre el 25 de agosto y el 11 de septiembre, ambos incluidos. c) Lleida y la comarca del Solsonès: días hábiles: jueves, sábados, domingos y festivos dentro del periodo comprendido entre el 22 de agosto y el 15 de septiembre, ambos incluidos. d) Tarragona: días hábiles: 25 y 28 de agosto y 1 y 8 de septiembre. e) Terres de l'Ebre: días hábiles: 25 y 28 de agosto y 1 y 8 de septiembre.
Ceuta	Desconocida (no está disponible públicamente)	No publicada aún
Extremadura	Del 19.8.2018 al 9.9.2018 (7 días)	No publicada aún
Galicia	Del 18.8.2018 al 9.9.2018 (solo se permite en la zona de Antela)	No publicada aún
Comunidad Valenciana	Del 19.8.2018 al 9.9.2018 (4 días)	No publicada aún
La Rioja	Del 25.8.2018 al 9.9.2018 (9 días)	No publicada aún

Madrid	Del 15.8.2018 al 15.9.2018 y periodo hábil de caza menor (52 días)	No publicada aún
Melilla	Desconocida (no está disponible públicamente)	-
Región de Murcia	Del 26.8.2018 al 16.9.2018 (4 días)	Solo se podrá cazar el domingo 25 de agosto, 1, 8 y 15 de septiembre de 2019.
Navarra	Del 15.8.2018 al 23.9.2018 (18 días)	No publicada aún

129. La Comisión señala que los estudios antiguos indican que la excesiva presión cinegética, en particular en los volantones, así como un comienzo temprano de la temporada de caza, pueden haber agravado y, en algunos casos, acelerado el declive de la especie, junto con otros factores, en España (Hidalgo de Trucios y Rocha 2001a, b, 2005, Hidalgo de Trucios 2007).

130. Además, la lista roja española de 2004 también señala el solapamiento del comienzo de la temporada de caza y el final de la época de apareamiento como una de las causas del declive de la población en ese país, y recomienda retrasar el levantamiento de la veda como medida de conservación.

131. Según Rocha e Hidalgo de Trucios (2002a) y Dias (2016), un retraso en el levantamiento de la veda sería beneficioso para la especie, no solo porque evitaría la caza cuando algunas parejas siguen criando, sino también porque permitiría un periodo de desarrollo más largo para los pollitos y una mayor probabilidad de supervivencia. Gregorio Rocha pudo comprobar que los movimientos premigratorios de alrededor del 25 % de las aves presentes en zonas de alimentación de cotos de caza en España comienzan a mediados de agosto. Con un retraso hasta finales de agosto en el inicio de la temporada de caza, estas aves se habrán marchado antes de que puedan cazarse.

132. No obstante, a pesar de las recomendaciones existentes desde hace muchos años para que se retrase el comienzo de la temporada de caza, como se ha explicado en los puntos anteriores, las autoridades españolas no las han seguido. El inicio de la temporada de caza se ha autorizado demasiado pronto en la estación (véase el cuadro anterior), cuando algunas parejas todavía podían estar criando; las investigaciones han demostrado sus efectos en el periodo de desarrollo de los pollitos, incluso en las temporadas de 2018 y 2019.

133. En base a lo anterior, la Comisión considera que la caza ha sido y sigue siendo autorizada muy temprano en la temporada, cuando algunas parejas podrían seguir criando y las investigaciones han demostrado sus efectos en el periodo de desarrollo de los pollitos y, consecuentemente, en su probabilidad de supervivencia. La caza de esta índole no puede constituir una *utilización razonable*, contraviniendo el artículo 7, apartado 4, primer párrafo de la Directiva sobre aves. De hecho, la Comisión considera que España no asegura que la caza de la tórtola común no empeore su estado de conservación ni impida su restitución a un estado de conservación favorable.

4. Conclusiones

La Comisión considera, por tanto, que:

- por no haber tomado las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para la tortola común en España;
- por no haber remitido a la Comisión toda la información pertinente sobre la población de la tortola común en las ZPE, donde la especie está listada o debería estarlo en los cuadros 3.2 o 3.3 del formulario normalizado de datos;
- por no haber designado los lugares más adecuados como ZPE para la protección de la tortola común y, por consiguiente, no haber establecido y aplicado medidas especiales de conservación en las ZPE que garanticen la supervivencia y reproducción de la especie en su área de distribución;
- por no haber asegurado que la caza de la tortola común cumpla con el principio de utilización razonable de las especies

España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3; apartados 2 y 3 del artículo 4; y apartados 1 y 4 primer párrafo del artículo 7 de la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres.

La Comisión invita a su Gobierno, de conformidad con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a remitirle sus observaciones sobre lo que precede en un plazo de dos meses a partir de la recepción de la presente.

Una vez conocidas esas observaciones o si dichas observaciones no se le envían en el plazo prescrito, la Comisión se reserva el derecho de emitir, si procede, el dictamen motivado previsto en ese mismo artículo.

Atentamente,

Por la Comisión

Karmenu VELLA

Miembro de la Comisión

AMPLIACIÓN CERTIFICADA CONFORME
Por el Secretario General,

Jordi Ayet Puigarnau

Jordi AYET PUIGARNAU
Director de la Secretaría
COMISIÓN EUROPEA

Anexo 1

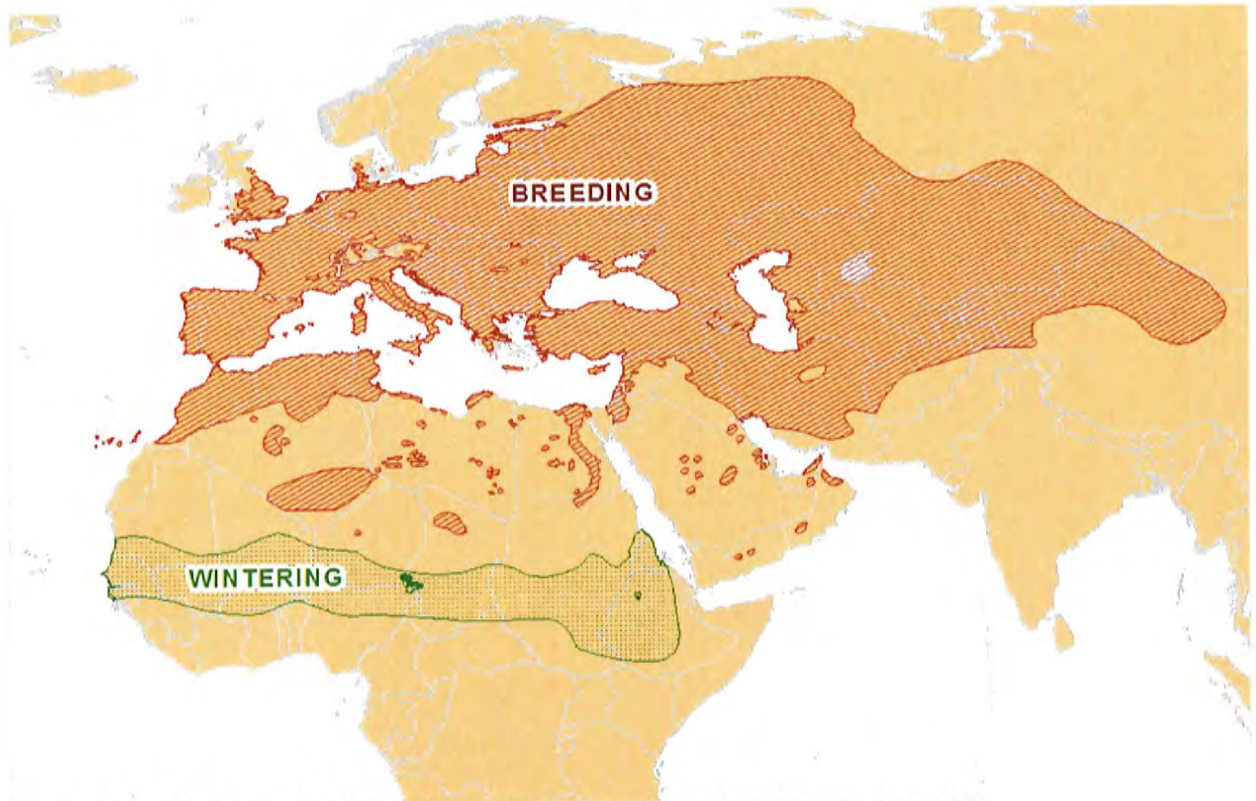


Figura 1. Mapa de los Estados del área de cría e invernada de *Streptopelia turtur* (todas las subespecies). Cría en líneas rojas, invernada en puntos verdes (BirdLife International 2016).

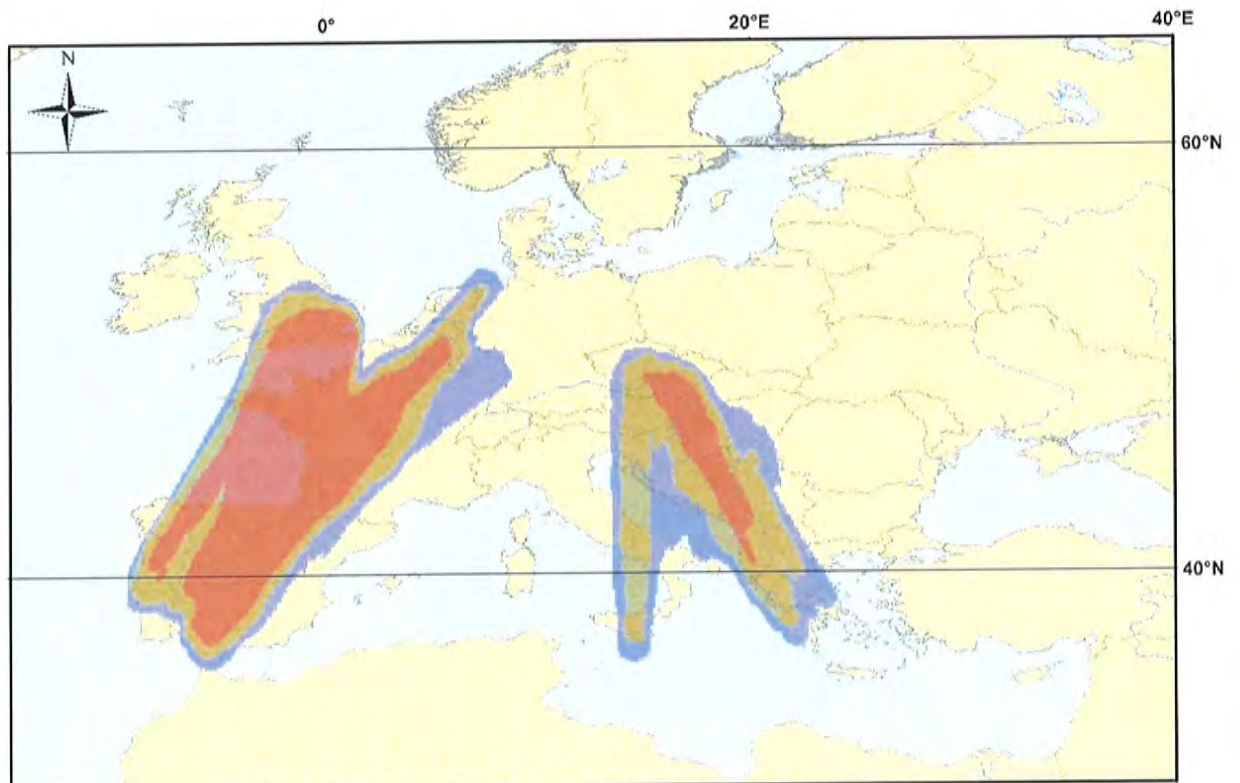


Figura 2. Vías migratorias de tórtola común desde cinco países.

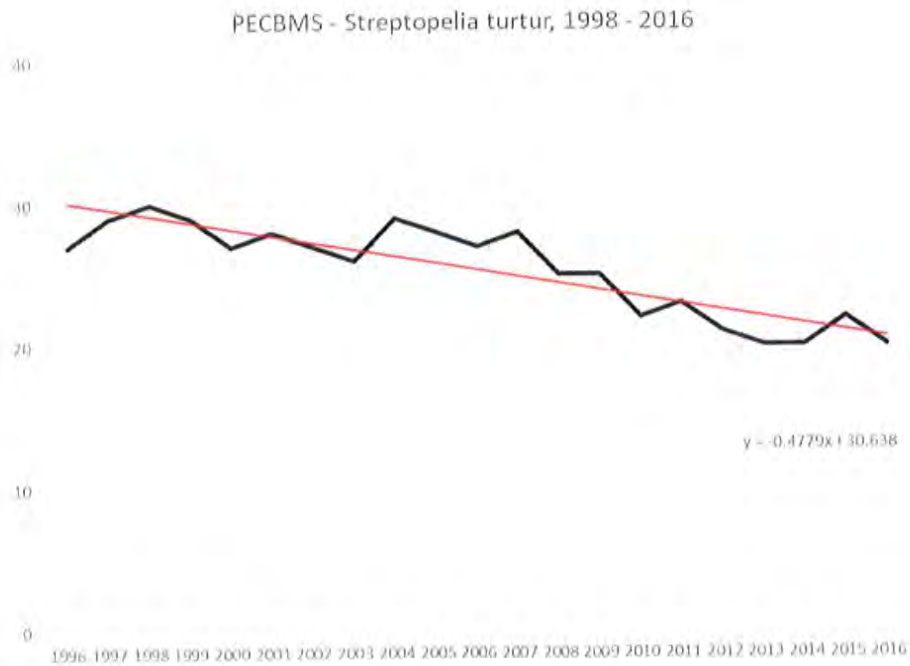


Figura 3. Pan European Common Birds Monitoring Scheme (PECBMS): actualización más reciente de las tendencias de población de las aves en toda Europa, con datos hasta 2016, que muestra una disminución del 48 % del número de tórtolas comunes desde 1996.

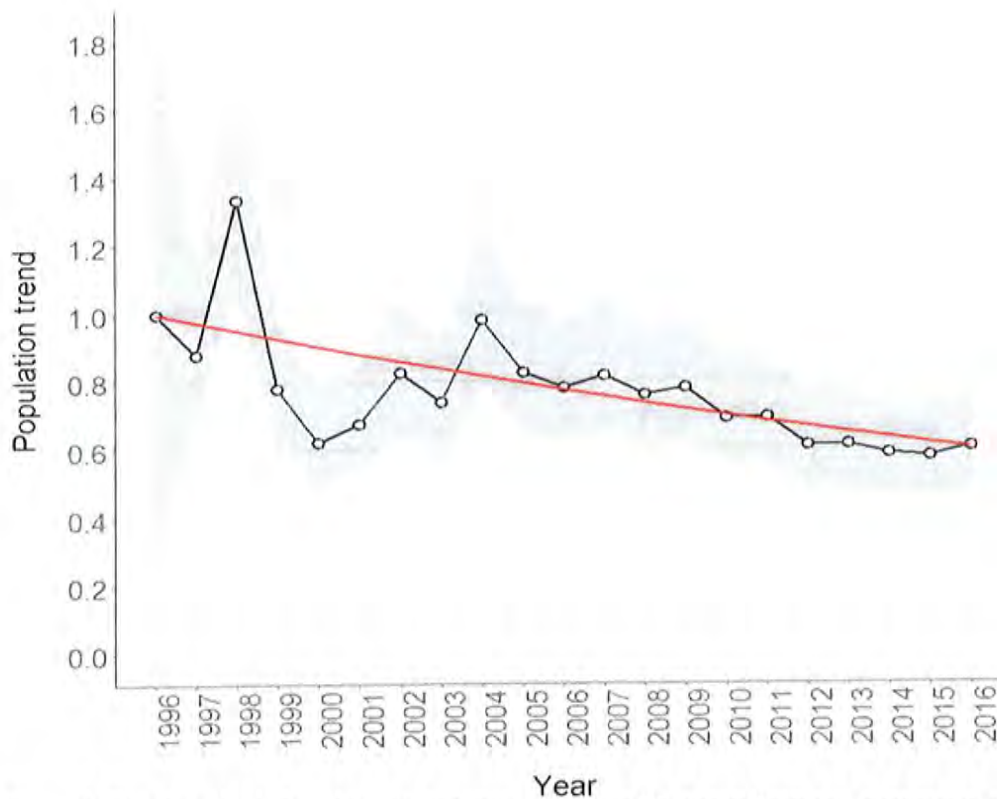


Figura 4. Disminución de la población de tórtola común en ES, según datos del programa nacional SACRE del PECBMS.

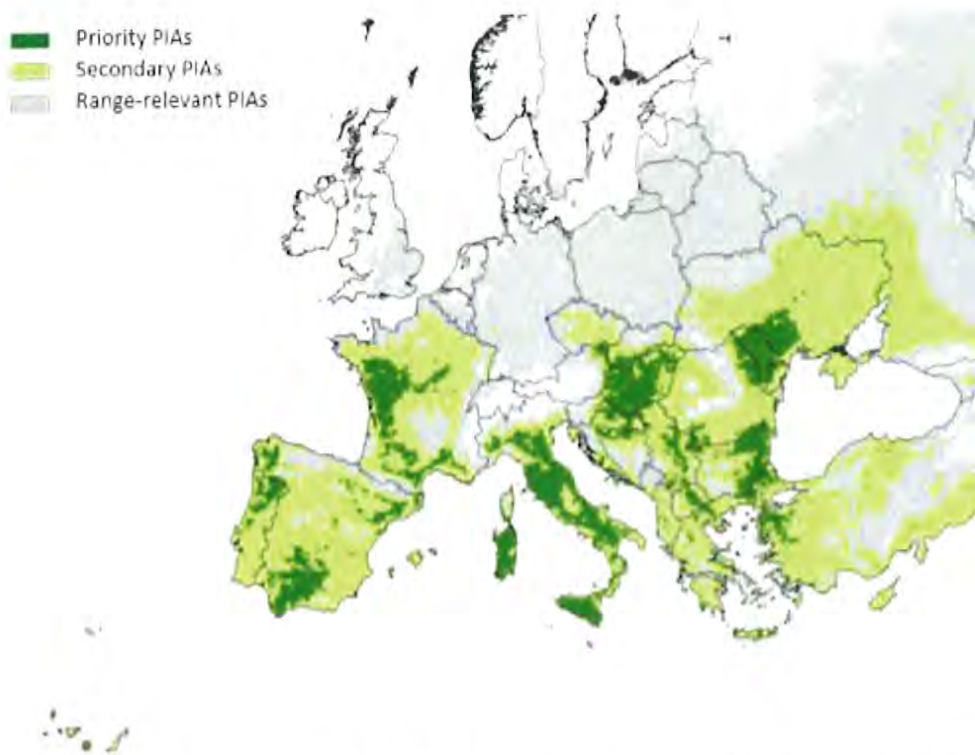


Fig. 4. Map showing the areas likely to contain Priority Intervention Areas (PIAs) based on the results of the EBBA2 distribution model for 2013-2017 data. PIA categories were defined at the workshop according to the probability of occurrence of European Turtle-doves in each cell. See figure 3 for details.

Figura 5. Mapa de las zonas que pueden contener Zonas de Intervención Prioritaria (ZIP) según los resultados del modelo de distribución EBBA2 para los datos del periodo 2013-2017. Las categorías de ZIP se definen como sigue: ZIP primarias/prioritarias: zonas centrales de población con la probabilidad máxima del 10 % de presencia de tórtola común; ZIP secundarias: zonas con una probabilidad superior a la media de presencia de tórtola común; ZIP relacionadas con el área de distribución: zonas con una probabilidad inferior a la media de presencia de tórtola común que pueden ser pertinentes en el contexto geográfico y Zonas de ausencia: la presencia de tórtolas comunes es de muy baja densidad por lo que se supone que no está presente.

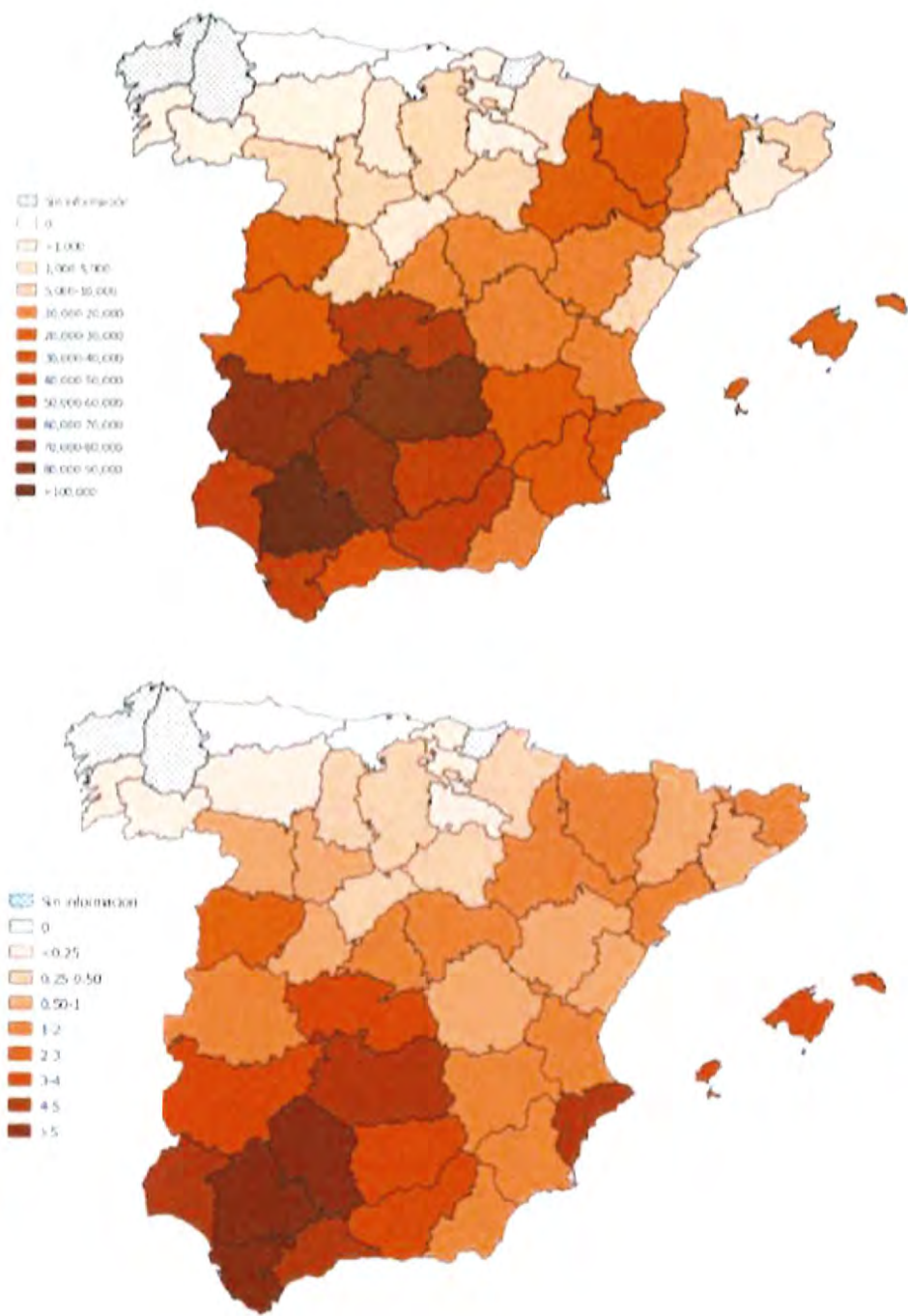


Figura 6. Distribución espacial de las tablas de caza media (2007-2015) en España, en número absoluto (tórtolas cazadas por año, arriba) y por superficie (tórtolas cazadas/km2, abajo).

Annexo 2 - Review of the Management Plan 2007-2009 (Fisher et al 2016b)

LIFE14 PRE UK 002
Coordinated Efforts for International Species Recovery
EuroSAP

Review of the EU European Turtle-dove
(*Streptopelia turtur*, subspecies *turtur*)
Management Plan



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ



Doğa[®]

Report commissioned by: The European Commission Directorate General for the Environment

Compiled by Ian Fisher, Tara Proud and Joscelyne Ashpole, RSPB (BirdLife UK)

RSPB, The Lodge
Potton Road
Sandy, Bedfordshire, SG19 2DL
United Kingdom

Contributors

Austria: Michael Dvorak (BirdLife Austria); **Belgium:** Gerald Driessens (Natuurpunt, BirdLife Belgium), Sandrine Liegeois (Department of Nature and Forests), Michiel Vandegehuchte (Nature Agency); **Bulgaria:** Valeri Georgiev (National Nature Protection Service, Ministry of Environment and Water); **Croatia:** Ivan Budinski (BIOM, BirdLife Croatia), Jelena Kralj (Institute of Ornithology); **Cyprus:** Panicos Panayides (Cyprus Game and Fauna Service, Ministry of the Interior); **Czech Republic:** Pavlína Kuncová (Department of Species Protection and Implementation of International Commitments, Ministry of Environment), Zdeněk Vermouzek (CSO, BirdLife Czech Republic); **Denmark:** Lars Rudfeld (Nature Planning and Biodiversity, Ministry of Environment), Iben Hove Sørensen (Danish Hunters Association); **Estonia:** Jaanus Elts (EOS, BirdLife Estonia); **Finland:** Heikki Korpelainen (Department of Agricultural Sciences, University of Helsinki); **France:** Jean-Pierre Arnauduc (Chasseurs de France, FACE), Hervé Lormée (National Game and Wildlife Agency); **Germany:** Lars Lachmann (NABU, BirdLife Germany); **Greece:** Dimitrios Bakaloudis (Aristotle University of Thessaloniki), Christos Barboutis (HOS, BirdLife Greece); **Hungary:** Nagy Gergő Gábor (Department of Nature Conservation, Ministry of Agriculture); **Ireland:** Ciaran O'Keeffe (Department of Arts, Heritage, Regional, Rural and Gaeltacht Affairs); **Italy:** Marco Valentini (Ministry of Agriculture); **Latvia:** Gita Strode (Nature Conservation Department); **Lithuania:** Džiugas Anuškevicius (Protected Area Strategy Division); **Luxembourg:** Gilles Biver (Department of Environment, Ministry of Sustainable Development and Infrastructure); **Malta:** Nicholas Barbara (BirdLife Malta), Sergei Golovkin (WBRU), Anton Spiteri Shaw (Maltese Government), Josette Zerafa (Policy Department and Programme Implementation Directorate); **Netherlands:** Wilmar J. Remmelts (Department of Nature and Biodiversity, Ministry of Economic Affairs); **Poland:** Jakub Milczarek (Nature Conservation Department, Ministry of the Environment); **Portugal:** Júlia Almeida (Biodiversity Conservation Division); **Romania:** Sebastian Bugariu (SOR, BirdLife Romania); **Slovakia:** Miro Demko (SOS, BirdLife Slovakia); **Slovenia:** Andrej Bibic (Sector for Nature Conservation), Primož Kmecl (DOPPS, BirdLife Slovenia); **Spain:** Juan Carlos Atienza (SEO, BirdLife Spain), Miguel Aymerich Huyghues-Despointes (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente); **Sweden:** David Schonberg-Alm (Research and Assessment Department, Swedish Environmental Protection Agency); **United Kingdom:** Jenny Dunn (RSPB, BirdLife UK), Phil Grice (Natural England), Tony Morris (RSPB, BirdLife UK); **Other:** David Scallan (FACE).

Date of adoption: December 2016.

Recommended citation: Fisher I, Proud T and Ashpole J (compilers) (2016) Review of the EU European Turtle-dove (*Streptopelia turtur*, subspecies *turtur*) Management Plan. Report of Action A3 under the framework of the Project LIFE EuroSAP (LIFE14 PRE UK 002). RSPB (unpublished report).



EUROPEAN

COMMISSION



AEWA

EuroSAP is a LIFE preparatory project, co-financed by the European Commission Directorate General for the Environment, the African-Eurasian Migratory Waterbird Agreement (AEWA), and by each of the project partners, and coordinated by BirdLife International
[www http://www.birdlife.org/europe-and-central-asia/project/life-eurosap](http://www.birdlife.org/europe-and-central-asia/project/life-eurosap) submitted: 30-11-2015

Geographic scope of the report

The scope of this report is the 25 European Union countries with significant European turtle-dove (*Streptopelia turtur*) populations (referred to in the rest of the report as turtle-dove). Finland, Ireland and Sweden do not have relevant actions from the Management Plan.



Figure 1. Map of breeding and wintering range states (BirdLife International, 2016)

Table 1. European Union Range States for the European turtle-dove

<i>Breeding</i>	<i>Migrating</i>	<i>Wintering</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Austria • Belgium • Bulgaria • Croatia • Cyprus • Czech Republic • Denmark • Estonia • Finland (low numbers) • France • Germany • Greece • Hungary • Italy • Latvia • Lithuania • Luxembourg • Malta¹ • Netherlands • Poland • Portugal • Romania • Slovakia • Slovenia • Spain (and all Islands) • United Kingdom (England and Wales, Channel Islands, Gibraltar) 	<p>Autumn: August – November Spring: March – June</p> <p>The following EU countries have areas of particular importance for staging turtle-dove during migration :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cyprus • France • Greece • Italy • Malta • Portugal • Spain 	None in Europe

¹ There have been no confirmed breeding records of this species in Malta since 1956.

Contents

0 - Introduction	6
1 - General observations	6
2 - Achievement of short-term objectives	8
Objective 1 - improving management and restoration of breeding habitats (review measure 1)	8
Objective 2 - monitoring and research, including international cooperation (measures 6 to 10).....	9
Objective 3 - analysis of competition between collared dove and turtle-dove (measure 10)	10
Objective 4 - collection of more robust data to understand the effects of hunting (measures 3 to 5)....	10
3 - Implementation of the Plan	14
Scoring progress.....	14
National Implementation Score (NIS).....	15
Action Priority Index (API)	15
Results.....	15
4 - Summary	18
5 - References	18
6 - Annexes	19
Annex I - Member State Implementation Scores.....	19
Annex II - European Union Member State codes	21

Tables

1. European Union Range States for the European turtle-dove (page 4).
2. Achievement of short-term objectives of the EU Management Plan for turtle-dove in relation to the implementation of relevant measures (page 8).
3. Short description of Management Plan actions (page 16).

Figures

1. Map of breeding and wintering range states (page 3).
2. Overlap of hunting season with spring migration and breeding period for the turtle-dove in EU Member States (page 11).
3. National Implementation Score for each Member State, and the average score across all States (page 16).
4. Average Implementation Score for each action within the Management Plan, across all relevant Member States (page 17).
5. Action Priority Index for each action within the Management Plan, across all relevant Member States (page 17).

0 - Introduction

This report is an update of the turtle-dove section in the 2014 Review of 13 species Management Plans (The N2K Group, 2014; specifically pages 98 to 108), and relates to the 2007-2009 Management Plan for Turtle-dove (Lutz 2007).

The 2014 review covered 19 Member States, and this update has been extended to include the remainder. Finland, Ireland and Sweden do not implement the Plan because of the very low numbers of turtle-dove that breed (in the case of Ireland, the species is a rare vagrant), and the United Kingdom information mainly concerns England, the species being rare and with no recent proved breeding in Scotland, Northern Ireland and Wales. The Member States added since 2014 to this report are: Austria, Cyprus, Estonia, Germany, Greece, and the United Kingdom.

The methodology is that of BirdLife (Gallo-Orsi 2001) which follows three steps:

1. updating information contained in the descriptive part of the Management Plan;
2. assessing progress towards implementation of the actions and evaluation against the recovery targets set in the Management Plan;
3. estimating the overall effectiveness of the Management Plan to meet population recovery objectives, using the latest available population estimates and trends.

This review addresses point 2. A Species Status Report (Fisher *et al* 2016) produced separately addresses points 1 and 3. Both documents will feed into the development of an International Single Species Action Plan for the turtle-dove. Detailed references, explanation, and background can be found in the Species Status Report.

Information on progress towards Management Plan objectives was collected using a questionnaire sent to the members of the Expert Group on the Birds and Habitats Directive (NADEG), and if required, to a country's BirdLife Partner. During the consultation, 202 experts and government representatives were sent the questionnaire and/or draft report, with a total of 43 responses from 28 Member States (25 government representatives from 22 Member States, 18 NGO/other organisation staff, from 15 Member States).

1 - General observations

Most Member States do not have a specific Management or Action Plan for turtle-doves. In Luxembourg, a multi-species plan is under development and will include turtle-dove, and this was partially influenced by the Management Plan actions. While there has not been development of a National Plan in Romania and Malta, the former has integrated the Management Plan terms into Romania-specific legislation and this is still in effect, while the latter has implemented measures triggered by State obligations with respect to national and EU legislation, such as the Birds Directive and the Habitats Directive. In Cyprus, the Plan inspired additional measures, such as the creation of food plots, development of water points during the dry season, creation of no hunting areas, and limiting the number of hunting days. In the United Kingdom, the UK Biodiversity Action Plan for the turtle-dove was superseded by the inclusion of the species on Section 41 in England and Section 42 in Wales listing species considered by the governments as of "principal importance for the conservation of biodiversity". Six key actions were identified, which are periodically reviewed and updated by Natural England (in Wales there has been no confirmed breeding in recent years) and selected Partner organisations. Development of this work pre-dates the EU Management Plan.

For many Member States, few of the Management Plan's actions have been implemented completely. The reasons are varied, but include the following (and are not necessarily confined to the Range State that raised the issue): the acknowledgement that many of the main perceived threats are external to the

State, and while locally breeding habitat remains relatively unchanged, hunting and illegal killing elsewhere and loss of wintering ground habitat are considered to be having greater effect (Belgium, Hungary); the species is considered to be widespread and stable, and so no direct action is urgent (Slovakia); there is insufficient implementation of specifically targeted conservation measures and monitoring, both at both NGO and Government levels (Estonia, France, Germany, Luxembourg); there is no specific legislation that reflects international Action Plans as working documents for public administrators (Spain); the Management Plan is not widely known to state authorities, and both hunting and illegal killing are politically-charged issues (Greece); the Plan is not known by the Autonomous Regions that are responsible for taking measures (Spain); limited capacity for authority enforcement staff to enact hunting controls (Greece); lack of acceptance of ambitious Rural Development Plan measures for hedges and wooded farmland rotation, over-exploitation of water resources, and abandonment of traditional agricultural practices (Cyprus); lack of conservation action because the turtle-dove is a game species (Spain). Broadly, in many countries, particularly in central and eastern Europe, there is insufficient evidence to diagnose the cause or causes of the decline and, as a result, inadequate knowledge to develop effective evidence-based solutions.

Where significant implementation has taken place, this is often through the indirect effects of other actions - conservation of turtle-dove habitats is not the main focus of efforts (for example, protection of woodland edge and agricultural fields with hedges in Hungary, or regional limits on bag size and local restoration of farmland habitats in France, or controls on hunting and enforcement effort against illegal killing in Malta). However, given the current information on population trends, in Portugal a reduction in the daily bag limit for hunters has been implemented, from eight to six in 2016, five in 2017 and falling to four in 2018.

It is likely that the turtle-dove indirectly benefits from a range of other initiatives in many countries, including Agri-environment Schemes; promotion of organic farming; Rural Development Programmes; national legislation that protects important features, such as hedgerows and riparian galleries; management of sites for nature conservation, such as Special Protection Areas; and other species and habitat-based projects not aimed at turtle-dove. However, other policy and development areas have continuing negative effects, such as agricultural change. Urbanisation may also have an impact on the species, although until studied, it is unknown whether this may be positive or negative.

Information is sparse on whether or not the actions have globally contributed to improving the status of the turtle-dove, with long-running monitoring mostly absent or not specifically targeted to turtle-doves. In Luxembourg, conservation measures have been implemented too recently to be able to show significant effects. In the UK, there is considerable national action, although mainly implemented before the Management Plan, with the turtle-dove embedded in national legislation. However, targeted species-specific habitat management was not introduced until 2012, and even then, only on a pilot basis on selected sites in eastern England. Full roll-out via agri-environment schemes did not occur until the advent of Countryside Stewardship in 2015, and recruitment into the new scheme was initially slow. In addition, Operation Turtle Dove, a partnership between the Government and NGOs, is taking action for the species in the UK, as well as encouraging research into factors operating during migration and at wintering areas outside of the UK. However, there is consensus that isolated Member State activities are of insufficient scale to illicit a global-level response and there is a need for more diagnostic research and solution testing outside of the western flyway.

2 - Achievement of short-term objectives

Belgium, Denmark, France, Germany, Latvia, Malta, Romania, Spain and the United Kingdom out of the total 25 Member States with short-term objectives have made the most progress towards them (see Table 2). For individual Member State Implementation Scores that assess overall progress, see Annex I.

Table 2. Achievement of short-term objectives of the EU Management Plan for turtle-dove in relation to the implementation of relevant measures.

Member State	1. Improving management and restoration of breeding habitats (measure 1)	2. Collection of data on population, trend, ecology, in breeding and wintering areas (measures 6 to 10)	3. Analysis of competition between collared dove and turtle-dove (measure 10)	4. Collection of more robust data to understand better effects of hunting (measures 3 to 5)
AT	no	partially	no	no
BE	yes	partially	no	not relevant
BG	no	no	no	partially
CY	no	partially	no	partially
CZ	partially	partially	no	not relevant
DE	partially	yes	not relevant	not relevant
DK	not relevant	partially	not relevant	not relevant
EE	no	no	no	not relevant
EL	no	partially	no	partially
ES	no	yes	partially	partially
FI	not relevant	not relevant	not relevant	not relevant
FR	yes	yes	no	partially
HR	no	no	no	not relevant
HU	yes	partially	no	not relevant
IE	not relevant	not relevant	not relevant	not relevant
IT	no	partially	no	partially
LT	no	partially	no	not relevant
LU	yes	partially	no	not relevant
LV	yes	yes	no	not relevant
MT	not relevant	yes	yes	yes
NL	no	partially	not relevant	not relevant
PL	no	partially	no	not relevant
PT	no	partially	no	partially
RO	yes	partially	no	partially
SE	not relevant	not relevant	not relevant	not relevant
SI	partially	partially	no	not relevant
SK	no	partially	no	no
UK	yes	yes	partially	not relevant

Objective 1 - improving management and restoration of breeding habitats (review measure 1).

This objective is relevant to 23 Member States, with seven achieving the short-term goal, and another three with partial progress (overall, 43% making some positive change). Breeding numbers in Denmark are insufficient for this objective to be relevant, and turtle-doves have not bred in Malta since 1956.

Habitat restoration has been carried out with improvement of hedges, wooded farmland, linear plantations, and alluvial forests, and while in most countries this work was not directed specifically at turtle-doves, the species has positively benefitted. Some of these improvements have come about through Member States' design and implementation of good agricultural practices and measures under

the Common Agricultural Policy (for example, support of organic agriculture and field edge schemes), and implementation of the Rural Development Plans. In the UK, France and Estonia, plans for the management of quarry sites have also been specifically designed to benefit turtle-dove. In Spain, a large part of the breeding population is found in Natura 2000 sites, with Management Plans that incorporate conservation of specific species, although none has habitat conservation targeted at turtle-dove. Outside of Government incentives, sympathetic habitat management has also been put in place by hunters and landowners to improve the ecological conditions for the species (see under Objective 4 for more detail).

In some countries, for example Germany, turtle-doves are the conservation target of a number of Special Protection Areas, so the management of these SPAs should also be of benefit to turtle-doves. In the United Kingdom, turtle-dove breeding habitats have been targeted by successive English agri-environment schemes, including improved management of nesting habitats (hedgerow, scrub and woodland edge) and the creation of suitable seed-rich, bare/sparsely vegetated foraging habitats on farmland. In addition, a specific management option designed to create suitable breeding season foraging habitats on arable land has been developed and is being implemented in areas of high turtle-dove abundance (notably in East Anglia). A small proportion of the population inhabits Sites of Special Scientific Interest designated, in part, for their scrub/woodland bird assemblages, and these sites are targeted by management that will maintain/restore their favourable condition for the breeding birds of woodland/scrub (including turtle-dove, where appropriate). In Belgium (Flanders), the NGO Natuurpunt has purchased Nature Reserves to be managed for the species.

Additional measures taken have been the restoration of hedges in agricultural areas in Belgium, adding the turtle-dove as a trigger species for several SPAs in Luxembourg, and limiting the bag limit in two Departments in France. In many Member States there are non-governmental projects that benefit turtle-doves, such as creation of reserves and local habitat restoration on a small scale.

Objective 2 - monitoring and research, including international cooperation (measures 6 to 10).

Of the 25 Member States for which this objective is relevant, six have made significant progress, and another 16 some progress (overall, 88% making some positive change).

Much of the research and monitoring on the species is carried out by NGOs and academic institutions, often in partnership with national or local authorities, for example: Operation Turtle Dove in the UK; research at Gießen University in Germany, Lisbon University in Portugal, Aristotle University of Thessaloniki in Greece, Polytechnic University of Madrid, and Instituto de Investigacion en Recursos Cinegeticos in Spain; monitoring in Hungarian National Parks by government staff; and trend/ecological studies and monitoring conducted by the French Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage and Fédérations de Chasseurs (Network ONCFS-FNC-FDC "Oiseaux de passage") and the French Natural History Museum STOC network). In Spain, turtle-dove censuses are carried out in several of the autonomous regions. National and international schemes contribute to monitoring and research across Europe, including: Farmland Bird Index, Common Bird Monitoring, Breeding Bird Surveys, Nest Records, National Ringing Schemes, National and European Atlas projects.

Tracking studies are being carried out in France, Germany, and the United Kingdom, with plans to extend the work to Greece and Italy. Malta conducted nationwide migration studies for turtle-dove in autumn and in spring over a period of eight years and has implemented a legally binding real-time reporting obligation for small game, including turtle-dove.

Only France and the Czech Republic have projects to collect significant population data from outside of the EU. Populations outside the EU, in Russia and central Asia, are thought to have experienced severe declines (BirdLife International 2016).

Objective 3 - analysis of competition between collared dove and turtle-dove (measure 10).

This objective is potentially relevant for 22 countries, from which only Malta has carried out significant analyses, and these are not sufficient to draw conclusions. Hard evidence is lacking, and the degree to which competition may be a problem is unknown.

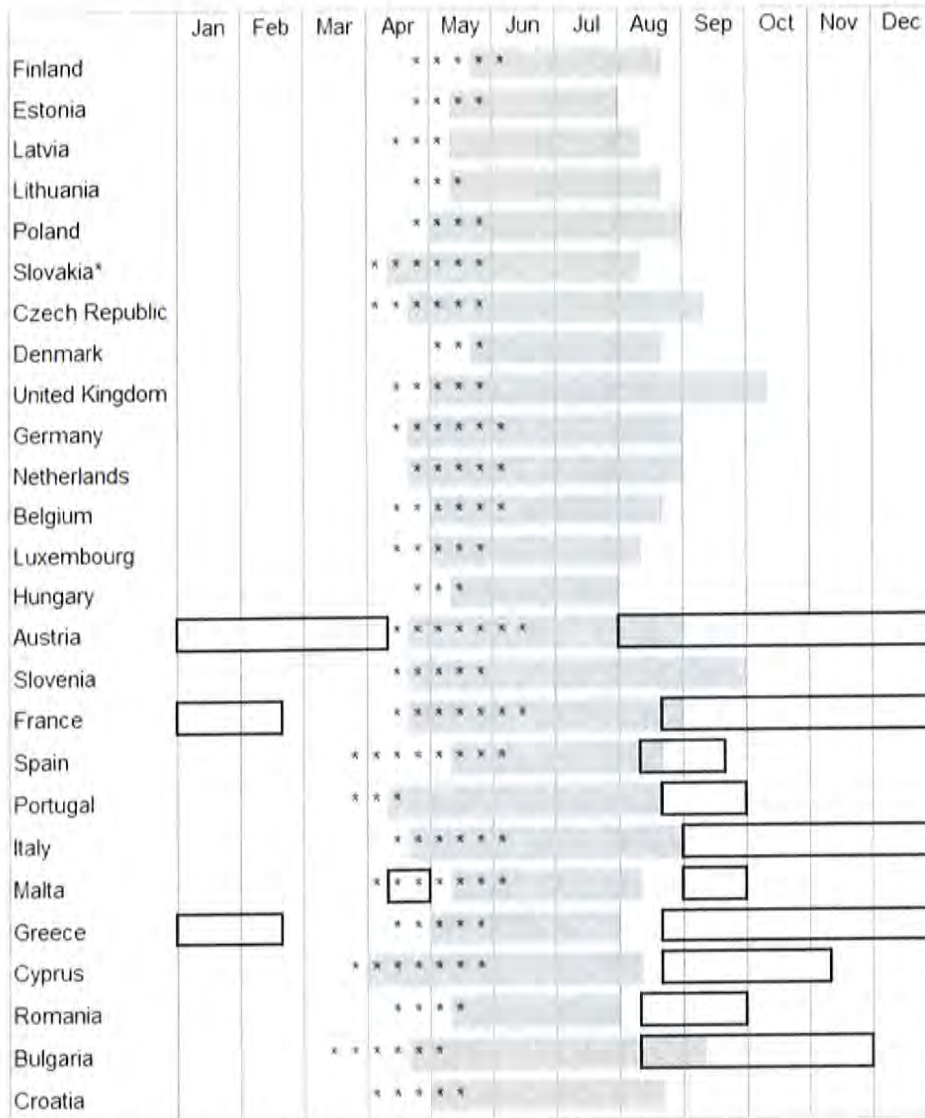
Competition between the species does not appear to be an obvious reason for the decline of the turtle-dove in Germany because the habitats used by the species are different (collared doves in inhabited areas, turtle-doves in open forests and forest edge with interspersed agricultural land) and because the population trend of the collared dove since 1990 is also negative. The same is true for Estonia where both species use different habitats. In the United Kingdom, although there is significant dietary overlap between all four UK farmland Columbidae species, the lowest overlap is between turtle-dove and collared dove, however there is still a degree of overlap. There is some disparity between their ecology, food and habitat requirements, so adverse impacts arising from indirect competition are likely to be limited in the UK. In north-eastern Greece, research on competition between turtle-dove and other Columbidae at different spatial scales is in progress, and it is expected to be completed in 2017. However, preliminary results show no inter-specific competition between turtle-dove and collared dove, due to differences in breeding sites, at least in north-eastern Greece. Anecdotal observations indicate little, if any, direct competition in the form of aggressive behaviours, nest site limitation. However, in the UK, areas where turtle-dove has been lost as a breeding species have lower densities of collared dove than areas where turtle-dove persists. In Spain, a study in Extremadura correlates the increase in collared doves to a decrease in the turtle-dove, but it does not verify any associations. Another study in Andalucía found no competition.

Objective 4 - collection of more robust data to understand the effects of hunting (measures 3 to 5).

This objective is relevant only to the 11 Member States where hunting is legal (Austria, Bulgaria, Cyprus, France, Greece, Italy, Malta, Portugal, Romania, Slovakia and Spain). Of these, nine have collected data, but only Malta has significantly fulfilled this objective (overall, 81% making some positive change). However, generally there is a lack of robust data, and the hunting bag statistics are unreliable in some Member States.

Little if any information has been collected from outside of the EU, and only Malta has made significant progress with long-term systematic analysis of migratory influx of the species and its correlation with hunting. In Spain, a PhD study is currently underway, which seeks to improve our understanding of the numbers and origins of turtle-doves shot in Iberia and the motivations of the hunters.

Almost all States have made progress towards ensuring that the hunting season does not overlap with spring migration and the breeding season, including late breeding birds. See Figure 2 for State-specific data, with the caveat that the breeding season information needs to be updated.



* Slovakia season currently unknown

Figure 2. Overlap of hunting season (outlined) with spring migration (starred) and breeding period (shaded) for the turtle-dove in EU Member States (EU 2008). It is acknowledged that the breeding period data need to be updated in a systematic way to reflect changes in arrival and departure dates since 2008 (for example, the species now arrives in Hungary in mid-April).

Hunting season details and other mechanisms, such as bag limits and restrictions, are detailed below for each relevant Member State.

Austria has hunting in three counties, each with separate seasons: 'Wien (1st September to 10th April), Burgenland (31st July to 31st October), and Lower Austria (15th September to 31st January). Burgenland and Lower Austria hold about 95% of the national turtle-dove population. Statistics only report 'wild doves', with the total figure 14,650 for the whole of Austria for 2014.

In Bulgaria, the turtle-dove hunting season was set in 2009 by the National Hunting and Game Protection Act, and runs from the second Saturday in August to the 30th of November. Since 2003, there has been a daily limit of 10 turtle-doves per Bulgarian hunter, and 30 for organised hunting tourism. Hunting statistics are collected by the Executive Forest Agency. The total bag in 2014/15 was 145,672.

The hunting season in Cyprus starts in mid August, running to the end of October. Hunting areas include significant parts of the uplands, with 5 hunting days (Sundays), and in the south-southeast, it is permitted daily. From 2010 to 2016, the annual take ranged from 44,578 to 20,215 birds annually.

In France, the general season runs from mid-September in southern France and from late September in the north, closing in the second week of February. However, some Departments have an earlier opening date of the last Sunday in August. Two Departments apply a bag limit - Deux-Sèvres (5 five per day), and Charente Maritime (10 per day) and other departments may apply a bag limit. Total recorded take in 2013/14 was 91,704.

In Greece, the turtle-dove hunting season within restricted "passage zones of migrating birds" (which cover approximately 25.3% of national territory) starts on the 20th August and ends on the 14th September. From the 15th September, it continues until the 20th February in all Hunting Areas (86.3% of the national territory). Hunting is permitted only under license, and with specific types of gun, during daylight hours, with a daily limit of 12 individuals per hunter. The season and the quota system are officially approved each year by the Government, after a report provided by the Hunter's Confederation. Annually 300,000 to 600,000 birds are taken.

In Italy, the general season runs from the third Sunday of September to the 31st of December. However, in many regions it starts on the 1st of September and is allowed for 1-5 fixed days (three in many regions), until the third Sunday. Between 250,000 and 350,000 are reported taken annually.

Malta's autumn hunting season was reduced in 2016 to cover September only. During the season, hunting is allowed from 2 hours before sunrise to 2 hours after sunset, on weekdays and Saturdays. On Sundays and Public Holidays, hunting stops at 1pm. On weekdays between 15th September and 30th September hunting after 7pm is not allowed. From 2016, the authorities also imposed a maximum autumn quota of 7,000 turtle-doves. Licensed hunters are legally required to register birds caught via a telephone reporting system before leaving the hunting area, and can only take species listed in their licence category. They are legally bound to adhere to a number of conditions set out in the Conservation of Wild Birds Regulations. These conditions include: maximum cartridge load of firearms used for hunting; limit on lead-shot gauge; and obligation to duly report any shot game with respect to quantities shot, date and location, as well as other restrictions pertaining to time and space. The Regulations list a number of bird sanctuaries where hunting is prohibited all year round. The authorities monitor uptake of the season's quota in real time through an electronic system. In parallel, on an annual basis the authorities conduct an independent scientific study to estimate migratory influx of the turtle-dove on the basis of direct observations during spring and autumn migration seasons. The results of such studies are subsequently analysed in conjunction with hunting data. A large complement of enforcement officers is deployed in the field to ascertain compliance through systematic inspections of hunting grounds and spot checks on individual hunters. In 2015 the recorded take was 5,709 birds.

Hunting in the spring of 2008 and 2009 in Malta was completely prohibited. Following the judgment of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in Case C-76/08 Commission vs Malta of 10 September 2009, Malta applied derogations for limited hunting of the species under strictly supervised conditions in the spring all years from 2010 to 2015. The conditions are stipulated in the Conservation of Wild Birds Regulations (Framework for allowing a derogation opening a Spring Hunting season for Turtle-dove and Quail, S.L. 504.94) which establishes the parameters for the application of a derogation, including provisions related to individual, seasonal and national bag limits, obligations concerning enforcement, reporting requirements and other conditions. Furthermore, the Framework Regulations dictate that a Spring Hunting Season for this species will not be opened if the previous autumn hunting bag exceeds 11,000 specimens. Bag statistics are published annually. In April 2016, a spring hunting derogation was applied for a period of two weeks during which turtle-dove hunting was allowed until 12pm subject to restrictions and conditions stipulated in a special license, including a maximum national bag limit of 5,000 turtle-doves (corresponding to less than 1% of annual mortality rate of reference populations), a daily bag limit of two birds and an individual season's bag limit of four birds per hunter. However, in May 2016, the

Maltese government imposed a moratorium on the future of applying a spring hunting derogation for the turtle-dove, which shall remain in force until the maintenance of the population of the species at a satisfactory level is ascertained at EU level.

In Portugal, the season starts on the third Sunday of August, and ends on the 30th September. Given the current information on population trends in 2015, the daily bag limit was reduced from 8 to 6, and this is reducing further in 2017 to 5, and in 2018 to 4. Annually 190,000 birds are shot.

The Romanian hunting season runs from the 15th August to the 30th September, with an annual quota officially approved each year by the Government. At the recent request of the Government, the end of the hunting period was shortened from the 18th of February to the 30th September. An estimated 30,000 individuals are taken yearly.

In Spain, the hunting season varies between regions, but is generally from the 15th of August to the 15th of September. There is some variation (for example, Castilla-La Mancha runs from the 21st of August for a month). Hunting is only permitted on Thursdays, Saturdays and Sundays. A procedure for listing the species in the list of threatened species has been initiated by the Spanish Ministry of the Environment. The listing of the species would entail strict protection, the obligation to approve a national strategy, regional conservation plans, and the ban of hunting. The procedure has been initiated by an SEO/BirdLife application.

Although hunting turtle-doves is illegal in Denmark, the collared dove hunting season now takes place later (01/11 to 31/12 instead of 01/10 to 30/11) to ensure that there are no cases of misidentification of the species by hunters (there were only two turtle-doves reported in Denmark in October 2015).

Under EU law, turtle-doves are not huntable in Germany. However, in the Federal Hunting Law of Germany (1952), all wild species of pigeons and doves are classed as huntable species, while Federal regulation on hunting seasons (1977) stipulates open hunting seasons for only two species of pigeons and dove that do not include the turtle-dove. This means that nationally the turtle-dove in Germany is formally a huntable species, but has no open hunting season. In addition, regional hunting legislation supersedes Federal legislation if it is newer, which is the case in several regions (Länder). However, in none of these does the turtle-dove have an open hunting season.

In several Member States, hunters have been involved in implementation of turtle-dove conservation measures. In Belgium, some area WBEs (local hunting units) help restore hedges and woodland, and in Cyprus hunters have, mainly under their own initiative, been undertaking habitat improvement, such as planting habitat plots, and clearing springs. The ban on hunting turtle-doves in Lithuania was supported by hunters.

In Portugal, the hunting community has been involved in the definition of regulation on hunting season and bag limits, while in Malta, hunters participate on the Malta Ornithology Committee and in bilateral co-operation with the Maltese authorities. Representatives regularly participate in decision-making concerning all measures of the Management Plan that Malta is implementing. Hunting organisations were requested to provide guidance to their members on how to report hunting bags correctly on the forms provided by the Wild Birds Regulation Unit, and in 2016 this requirement shifted to a telephone-based system, with immediate reporting from the field of birds taken. Maltese hunting associations have also supported the government in declaring a moratorium on spring derogation involving the turtle-dove. Maltese hunting organisations also collaborate with the authorities on enforcement during hunting seasons by designating voluntary hunting marshals. Hunting organisations also conduct studies on turtle-dove migration. Malta's largest hunting federation (FKNK) has also prepared a project proposal concerning captive breeding of the turtle-dove and introduction into the wild to supplement and augment the wild migratory population. This project is presently pending consideration by the Maltese government.

In France, two Departments have instigated bag limits under their own initiative (Deux-Sèvres and Charente Maritime), although there is no request from the French authorities to expand this to other areas. Many Departmental/Regional hunting federations collect bag data on an annual basis (eg Vendée and Pays de Loire). French hunters are also involved in undertaking a wide range of habitat-based actions for huntable (and non-huntable) species, some of which are considered favourable for turtle-dove. These include the creation or management of hedges, groves and ponds.

Greek hunting organisations run a monitoring project for turtle-doves, handing out questionnaires to hunters, while scientists from Aristotle University of Thessaloniki have carried out DNA-related research and a study on the sustainability of hunting. Hunting organisations, in cooperation with forest guardians from the Forest Service, also control illegal killing activities and legal compliance. Where political pressure is sufficient, game guards will arrest and control poachers that practice spring hunting. Hunting licences contribute to all of the costs of €7 million annually, including the salary of 400 game guards.

For more than 12 years, local hunting associations in Greece have been making small-scale habitat improvement actions all over Greece, particularly in Northern Greece (Thrace and Macedonia Region) by planting sunflowers and other favourable crops for turtle-dove. However, in recent years, due to changes in agricultural policy, field sizes have increased and are cultivated with intensive bio-fuel crops. Many hunting associations provide water points for bird populations in general that help to provide more attractive conditions for staging and breeding birds.

Italian hunters are involved in specific habitat creation measures such as planting set-aside bird crops (sunflowers or wheat or sorghum). In some cases, these are for turtle-dove, while in others they are planted for resident and migratory species in general. Such actions are carried out with funds coming from fees from hunting departments, or private funds in private hunting areas. Italian hunters are also involved in the creation of hedgerows and small woodland habitats.

In Spain, some hunters carry out management measures to benefit the turtle-doves on their properties. However, these actions are not coordinated, and hunting groups systematically oppose requests from environmental NGOs to implement the Management Plan.

3 - Implementation of the Plan

Scoring progress

The evaluation of progress against the Management Plan follows the methodology and scoring system developed by BirdLife (Gallo-Orsi 2001).

The priority of each action in the Management Plan is expressed as a *Priority Score* (PS):

4	Essential or Critical
3	High
2	Medium
1	Low

Experts from each Member State evaluate an *Implementation Score* (IS), measuring progress towards the target:

4	Action fully implemented (except for continuation of ongoing work)
3	Significant progress (51-75%), but target not yet reached

2	Some action (11-50%), but no significant progress yet
1	Little or no action (0-10%)
0	Action not needed/not relevant

Two metrics are then calculated from these values. The *Action Priority Index (API)* measures progress against an action across all Member States, while the *National Implementation Score (NIS)* measures progress against all actions within a Member State.

National Implementation Score (NIS)

The *NIS* expresses progress against all actions by a Member State. The range of scores is between 1 and 4, with 1 representing little or no implementation, and 4 representing full implementation.

National Implementation Score (NIS) =

$$\text{Sum [Priority Score (PS) x Implementation Score (IS)] / Sum [Priority Score (PS)]}$$

Zero scores are excluded from the calculations. The *NIS* values for each Member State can be seen in the final row of the table in Annex I.

Action Priority Index (API)

The *API* expresses the need for further action for a target. A high priority target (high *PS*) with a low level of implementation (low *IS*) will have a high value *API*, indicating a priority area for action. A low priority target (low *PS*) with a high level of implementation (high *IS*) will have a low value *API*, indicating a lower priority area for action. Targets with fully implemented actions have an *API* of 0, so no further work is required.

$$\text{Action Priority Index (API) = Priority Score (PS) x [4 - Average Implementation Score (AIS)] / 3}$$

Zero scores are excluded from the calculations. The *API* values for Management Plan actions can be seen in the final column of the table in Annex I.

Results

The Management Plan overall has a poor implementation (Average *NIS* = 1.9), with most progress made in Malta, the United Kingdom, and France (Figure 3). Of the 25 Member States where these measures are relevant, only eight (32%) are over a third of the way to achieving the full score (1 = little or no implementation; 4 = full implementation). Only France, Malta and the United Kingdom are over half way (2.5 or greater).

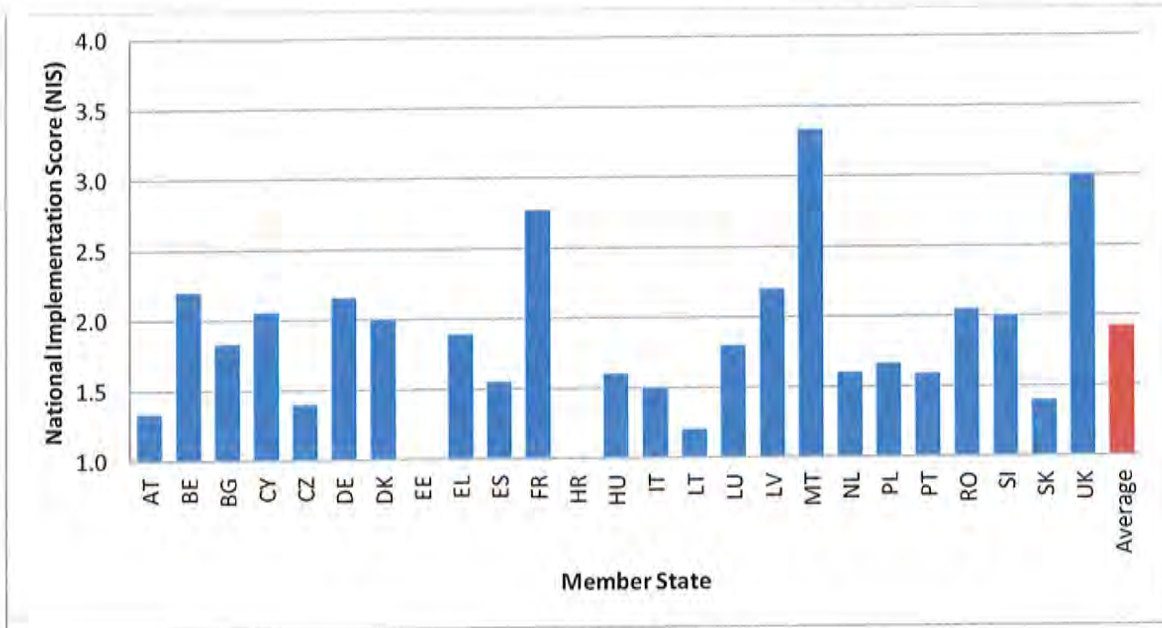


Figure 3. National Implementation Score (NIS) for each Member State (FI, EI, SE excluded as NIS not relevant), and the average score across all States.

The Average Implementation Score (AIS) shows progress against each action (a higher value indicates more progress made) (Figure 4). See Annex I for the long description of each action, and Table 3 for short descriptions.

1	Habitat management
2	Hunting season
3	Bag statistics
4	Hunting information from outside EU
5	Predictive model (hunting)
6	Population monitoring
7	Ringing analyses
8	Breeding success estimates
9	Information on Turkey/Russia/Africa
10	Research

Table 3. Short description of Management Plan actions.

The most progress has been made on ensuring that the hunting season does not overlap with the turtle-dove breeding season (2), annual hunting bag data collection (3), and population monitoring (6). The least progress has been made on collecting hunting data from non-EU countries (4) and the high priority action to carry out predictive modelling (5).

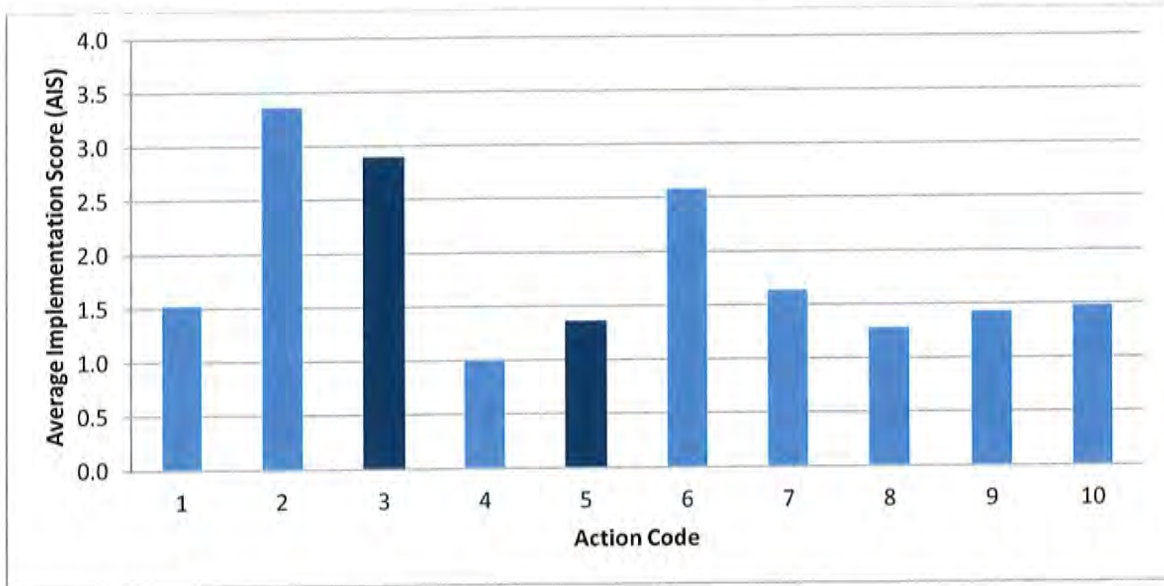


Figure 4. Average Implementation Score (AIS) for each action within the Management Plan, across all relevant Member States. All actions are Priority 2 (Medium) except 3 and 5 which are Priority 3 (High, darker shaded on graph).

Looking at the Action Priority Index (API) that combined progress with importance (Figure 5), the actions that are shown to be of highest priority to address are 5 (predictive modelling), 4 (collecting hunting data from non-EU countries), and 8 (estimates of breeding success), with 2 and 6 being the least important, having been significantly addressed to-date (hunting season overlap with breeding season, and population monitoring).

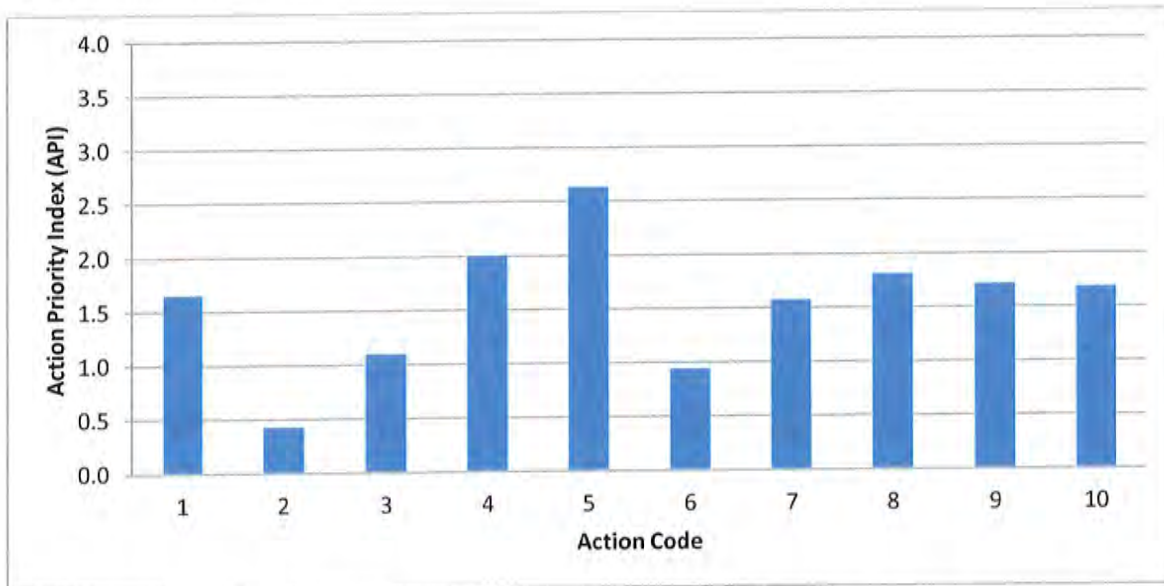


Figure 5. Action Priority Index (API) for each action within the Management Plan, across all relevant Member States.

4 - Summary

Overall implementation of the Plan has been poor, with some notable exceptions. The most progress has been made with measures to mitigate hunting effects (non-overlap of hunting and breeding seasons), to collect hunting information, and to monitor populations. There has been little progress with predictive modelling owing to a lack of robust data, and with working outside of the EU - more information is needed on the eastern European breeding population, its migratory routes and where it winters in sub-Saharan Africa. However, most Member States have carried out some form of habitat conservation work.

A limited number of the activities carried out for turtle-dove seem to have been triggered by the Management Plan, while most of the conservation measures have been taken regardless of the Plan, under the framework of a wide range of different instruments: legislative, regulatory, planning, programmatic and financial. Many of the actions are carried out by academic institutions and NGOs, and hunting organisations have contributed to implementation of some of the activities, including habitat management.

Hard data to support effectiveness of the Plan are generally lacking, and in some countries, engagement is low because the species is seen to be abundant. Data are also generally lacking on the pressures and threats affecting turtle-dove.

5 - References

A full set of references for the latest status of the turtle-dove can be found in Fisher *et al* 2016. Most of the information collated in this report is from questionnaires.

BIRDLIFE INTERNATIONAL (2016) Species factsheet: *Streptopelia turtur*.

<http://datazone.birdlife.org/species/factsheet/european-turtle-dove-streptopelia-turtur/text> (last accessed 14th November 2016).

FISHER I, ASHPOLE J, PROUD T and MARSH M (compilers) (2016) Status Report for the European Turtle-dove (*Streptopelia turtur*). Report of Actions A6, 8, 9 and 10 under the framework of Project LIFE EuroSAP (LIFE14 PRE UK 002). RSPB (unpublished report).

GALLO-ORSI U (ed) (2001) *Saving Europe's most threatened birds: progress in implementing European Species Action Plans*. BirdLife International, Wageningen.

LUTZ M (2007) *Management Plan for Turtle-dove (Streptopelia turtur) 2007-2009*. Technical Report 007 - 2007, European Commission.

THE N2K GROUP (2014) *Implementation review for 13 Management Plans for birds*.

Prepared for the European Commission, Directorate General Environment, B3 Unit in the framework of the Service Contract N° 070307/2012/635359/SER/B2.

6 - Annexes

Annex I - Member State Implementation Scores

Management Plan measures

1	Wooded farmland, hedges and other habitats important for breeding are maintained and better protected.
2	Hunting seasons do not involve the breeding period (as defined in "Period of reproduction and prenuptial migration of Annex II bird species in the EU"), and hunting does not affect late breeding birds and birds during spring migration.
3	Annual bag statistics are available (where hunting is allowed).
4	Hunting bags information is collected from key countries outside the EU where European populations pass on migration and winter (especially Maghreb and Sub-Saharan countries).
5	A predictive model is developed to help determine what annual bag would be sustainable (where hunting is permitted).
6	From the existing monitoring schemes, common guidelines for monitoring the species are agreed and used to monitor populations (can be included in a pan-European monitoring scheme for common birds).
7	National ringing activities and analyses of existing ringing data to estimate mortality and identify population units is supported.
8	Annual estimate of breeding success is provided on breeding grounds.
9	Accurate information is gathered: - on the breeding population size and trend in Turkey and Russia - on numbers, distribution and ecology of wintering populations in West Africa.
10	Research on reproduction, mortality and feeding ecology targeted at assessing which components of agricultural intensification and habitat modification have significant adverse effects, and research to determine which management is most effective, including reviews of existing pilot studies etc. is supported. Potential competition with Collared Dove also needs to be more investigated.

Abbreviations

- PS - Priority Score
- AIS - Average Implementation Score
- API - Action Priority Index

Member State data

#	Action/Result	PS	Member State - Implementation Score (IS)																	AIS		API							
			AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FR	HR	HU	IT	LT	LU	LV	MT	NL		PL	PT	RO	SI	SK	UK	
1	Habitat management	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	3	1	2	1	1	2	2		1	1	1	3	2	2	1	2	1.5	1.7
2	Hunting season	2	1		4	4	4		4	1	4				3				4			4	4			?	3.4	0.4	
3	Bag statistics	3	1		4	4				2	2	4			2				4			2	4			?	2.9	1.1	
4	Hunting information from outside EU	2					1			1	1				1				1			1	1			?	1.0	2.0	
5	Predictive model	3	1		1	1				2	1	1			1				4			1	1			?	1.4	2.6	
6	Population monitoring	2	4	2	1	2	2	2	2	1	4	4	1	2	3	2	4	3	4	4	4	1	2	2	4	3	4	2.6	0.9
7	Ringling analyses	2	1	2	1	1	1	1	3	1	2	3	1	2	1	1	1	2	4	1	4	1	1			1	3	1.6	1.6
8	Breeding success estimates	2	1	2	1	2	1		1	2	1	3	1	1	1	1	1	2		1	1	1	1	1	1	1	3	1.3	1.8
9	Information on Turkey/Russia /Africa	2					2	1				3			1				1		1	1					1.4	1.7	
10	Research	2	1	2	1	1	1	1	3	1	2	1	2	1	1	1	1	2	4	1	2	2	1	1	1	1	3	1.5	1.7
National Implementation Score (NIS)			1.3	2.2	1.8	2.1	1.4	2.2	2.0	1.0	1.9	1.6	2.8	1.0	1.6	1.5	1.2	1.8	2.2	3.3	1.6	1.7	1.6	2.1	2.0	1.4	2.0	1.4	3.0

PRIORITY SCORE (PS)

- 1 - low
- 2 - medium
- 3 - high
- 4 - essential

SCORE²

- 4 - fully implemented
- 3 - significant progress
- 2 - some action
- 1 - little or no action

² Greyed out, blank cells represent where an action has been stated as not relevant/not needed.

Annex II - European Union Member State codes

AT	Austria	Österreich	Republic of Austria
BE	Belgium	Belgique/België	Kingdom of Belgium
BG	Bulgaria	България	Republic of Bulgaria
CY	Cyprus	Κύπρος	Republic of Cyprus
CZ	Czech Republic	Česká republika	Czech Republic
DE	Germany	Deutschland	Federal Republic of Germany
DK	Denmark	Danmark	Kingdom of Denmark
EE	Estonia	Eesti	Republic of Estonia
EL	Greece	Ελλάδα	Hellenic Republic
ES	Spain	España	Kingdom of Spain
FI	Finland	Suomi/Finland	Republic of Finland
FR	France	France	French Republic
HR	Croatia	Hrvatska	Republic of Croatia
HU	Hungary	Magyarország	Hungary
IE	Ireland	Éire/Ireland	Ireland
IT	Italy	Italia	Italian Republic
LT	Lithuania	Lietuva	Republic of Lithuania
LU	Luxembourg	Luxembourg	Grand Duchy of Luxembourg
LV	Latvia	Latvija	Republic of Latvia
MT	Malta	Malta	Republic of Malta
NL	Netherlands	Nederland	Kingdom of the Netherlands
PL	Poland	Polska	Republic of Poland
PT	Portugal	Portugal	Portuguese Republic
RO	Romania	România	Romania
SE	Sweden	Sverige	Kingdom of Sweden
SI	Slovenia	Slovenija	Republic of Slovenia
SK	Slovakia	Slovensko	Slovak Republic
UK	United Kingdom	United Kingdom	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland