

**GRUPO DE TRABAJO 6**  
**RED NATURA 2000 Y MEDIDAS COMPENSATORIAS**

**Documento Final**

## INDICE

1. Participantes.....	3
2. Red natura 2000.....	5
3. Medidas Compensatorias.....	15
4. Resumen De La Reunión Del Grupo De Trabajo En Conama .....	23
5. Conclusiones.....	24

## PARTICIPANTES

**Relatores:**

JOSÉ RAMÓN MOLINA MORENO  
TECNOMA S.A; COLEGIO DE BIÓLOGOS DE MADRID

PALOMA PASTOR ALFONSO  
CONAIMA, SL.

TEODORO ABBAD-J. DE A., SANTIVERI  
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

**Colaboradores Técnicos:**

AMÓS LORENZANA PÉREZ  
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

ANTONIO FERNÁNDEZ DE TEJADA  
DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE. COMISIÓN EUROPEA

ANTONIO ALBA MORATILLA  
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS  
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CARLOTA VIADA SAULEDA  
SEO/BIRDLIFE

CAROLINA FERRANDIS POMES  
IBERINSA

DOLORES HEDO  
ATECMA

FEDERICO FERNÁNDEZ GONZÁLES  
FAC. CIENCIAS DEL MEDIO AMBIENTE; UCLM

J. FELIX GARCÍA GAONA  
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS  
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

JAVIER ARÉVALO CAMACHO  
RED ELECTRICA DE ESPAÑA

JESÚS BUENDÍA ARRANZ  
NATURAFOR

JOSÉ ALBERTO SALDAÑA MORAL  
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

JOSÉ ANTONIO PASCUAL TRILLO  
AMIGOS DE LA TIERRA

JOSÉ MANUEL DELGADO PÉREZ  
UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ SÁNCHEZ  
ANÁLISIS E INFORMACIÓN AMBIENTAL, S.L.

JUAN TRABA DÍAZ  
DEPARTAMENTO DE ECOLOGÍA. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

LUIS DE AMBROSIO BLÁZQUEZ  
ESTUDIOS BIOLÓGICOS, EB, S.L

MARGARITA LACAL GUZMÁN  
IGME

MIGUEL SORIANO MOYANO  
TALHER

PABLO SASTRE OLMOS  
MUSEO NACIONAL DE CIENCIAS NATURALES (CSIC)

PALOMA MATEACHE SACRISTÁN  
CONSELLERÍA DE TERRITORIO Y VIVIENDA. GENERALITAT VALENCIANA.

PEDRO TORTAJADA I CARENY  
FCC

RICARDO GARCÍA MORAL  
BIOSFERA XXI, ESTUDIOS AMBIENTALES, S.L.

SALVADOR LORENTE CALVO  
AENA

SUSANA RAQUEL GALLART PEÑAS  
AENA

SUSANA REQUENA  
ADENA

ÓSCAR GARCÍA CARDO  
TRAGSATEC

**Coordinador:**

FELIPE MORCILLO ALONSO  
IGME ; COLEGIO DE BIÓLOGOS DE MADRID

## **1. RED NATURA 2000**

### **1.1. INTRODUCCIÓN (*arts. 1,2,3,4 y 5 de la Directiva Hábitat*).**

La Red Natura 2000 tiene como objetivo garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y la flora silvestres de la Unión Europea.

Con objeto de proteger y mejorar el medio natural, en 1992 se adoptó la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres (a partir de ahora, Directiva Hábitat). Esta Directiva es la piedra angular sobre la que se construye una red de espacios naturales que abarca toda la Unión Europea: La Red Natura 2000 (a partir de ahora, RN2000). Para lograr este objetivo, cada Estado miembro de la Unión Europea debe aportar un conjunto de espacios naturales o seminaturales que cumplan con los requisitos establecidos en la Directiva.

La Directiva Hábitat tiene por objetivo principal el mantenimiento de la biodiversidad. En sus Anejos I y II se citan una serie de hábitat y especies que precisan protección y para los que es necesario declarar Zonas de Especial Conservación (ZEC). Esta norma obliga a todos los Estados miembros a proponer una Lista de Lugares de importancia comunitaria, (por región biogeográfica), la cual, en sucesivas fases, será valorada por la Comisión, se transformará en Lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y después los lugares de importancia comunitaria, deberán ser designados por los Estados miembros como ZEC. Una vez que un lugar es designado como LIC, el Estado miembro ha de declararlo ZEC en 6 años (a más tardar en 2004). La Comisión Europea publica periódicamente el "*Barómetro de la Red Natura 2000*", basado en la información oficial transmitida por los Estados miembros. En julio de 2004, España ha propuesto 1381 LIC, 118.364 km<sup>2</sup> (114.120 de los cuales son terrestres, 22,6% del territorio del Estado) de los 504.782 km<sup>2</sup> que tiene el Estado.

Tales ZEC, junto con las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), de la Directiva 79/409/CE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves (a partir de ahora, Directiva Aves) para la protección de las aves silvestres contempladas en su Anejo I, conformarán la RN2000. La Directiva Aves, relativa a la conservación de las aves silvestres, obliga a todos los Estados miembros de la Unión Europea a clasificar como ZEPA, los territorios más adecuados en número y superficie para la conservación de las especies de aves del Anejo I de dicha Directiva. Así como aquellos lugares de importancia para las aves migradoras y los humedales de importancia internacional. En 2002, la lista de ZEPA de España estaba constituida por 385 zonas (7.440.574 Ha, 15% de la superficie del Estado).

En España, las administraciones responsables de proponer los LIC y designar las ZEPA son las Comunidades Autónomas, aunque con posterioridad sea la Administración General del Estado la que eleve el conjunto de listas autonómicas a la Comisión. La mayoría de los espacios naturales protegidos ya declarados (Parques Nacionales y Naturales, Reservas, etc.) se han incluido en la Lista Nacional de Lugares de importancia comunitaria (Directiva Hábitat).

Los lugares de la Lista Nacional deben representar una muestra suficiente de los hábitat y especies de flora y fauna considerados de interés comunitario en los Anejos I y II de la Directiva Hábitat, para garantizar un estado favorable de conservación de los mismos. Por tanto, los lugares constituyen la expresión territorial del compromiso de las Comunidades Autónomas y el Estado español para conseguir dicho objetivo.

En relación con la conservación de los lugares de la RN2000, el artículo 6 de la Directiva Hábitat, establece un procedimiento que permite autorizar la ejecución de proyectos con impacto negativo significativo en estas áreas siempre y cuando se haya realizado una adecuada evaluación de sus efectos, se demuestre la inexistencia de alternativas menos impactantes y se trate de un proyecto de interés general para la nación. Una vez cumplidas estas premisas, el proyecto podrá autorizarse estableciendo una serie de medidas compensatorias por el daño que causará sobre la RN2000, que ayuden a garantizar su coherencia. En casos particulares, en los que el proyecto o plan cause un perjuicio sobre elementos naturales considerados prioritarios por la Directiva, tan sólo se podrá justificar su autorización si dicho proyecto está justificado por consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.

Sobre la definición, aprobación y aplicación de las medidas compensatorias contempladas en el artículo 6 de la Directiva Hábitat, versará el epígrafe 2 del presente documento.

## **1.2 HÁBITAT NATURALES Y ESPECIES DE INTERÉS COMUNITARIO.**

A efectos de la Directiva Hábitat, se entenderá por tipos de hábitat naturales de interés comunitario los que, en el territorio a que se refiere: se encuentran amenazados de desaparición en su área de distribución natural; o bien presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión o debido a su área intrínsecamente restringida; o bien constituyen ejemplos representativos de características típicas de una o de varias de las regiones biogeográficas comprendidas en los territorios de la Unión Europea, en el caso de nuestro país: alpina, atlántica, macaronésica y mediterránea.

Los hábitat naturales prioritarios son los hábitat naturales amenazados de desaparición presentes en el territorio contemplado cuya conservación supone una especial responsabilidad para la Comunidad Europea habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio de la Unión Europea. El estado de conservación de un hábitat es el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio. El estado de conservación de un hábitat natural se considerará favorable cuando: su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen; la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible; y el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable.

El hábitat de una especie es el medio definido por factores abióticos y bióticos específicos donde vive la especie en una de las fases de su ciclo biológico.

Las especies de interés comunitario son las que, en el territorio europeo: estén en peligro, salvo aquéllas cuya área de distribución natural se extienda de forma marginal en dicho territorio y no estén ni amenazadas ni sean vulnerables en el área del paleártico occidental; o bien sean vulnerables, o sea que su paso a la categoría de las especies en peligro se considera probable en un futuro próximo en caso de persistir los factores que ocasionen la amenaza; o bien sean raras, es decir que sus poblaciones son de pequeño tamaño y que, sin estar actualmente en peligro ni ser vulnerables, podrían estarlo o serlo. Dichas especies se localizan en áreas geográficas limitadas o se encuentran dispersas en una superficie más amplia; o bien sean endémicas y requieran especial atención debido a la singularidad de su hábitat y/o a posibles repercusiones que su explotación pueda tener para su conservación.

La conservación de las especies prioritarias supone una especial responsabilidad para la Unión Europea habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio europeo. El estado de conservación de una especie es el conjunto de influencias que actúan sobre la especie y que pueden afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio. El estado de conservación se considerará favorable cuando: los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitat naturales a los que pertenezca, el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y exista, y probablemente siga existiendo, un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo.

Aquellos Estados miembros en los que los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitat naturales prioritarios y una o varias especies prioritarias representen más del 5 % del territorio nacional podrán solicitar, con el acuerdo de la Comisión, que los criterios enumerados en el Anejo III de la Directiva Hábitat se apliquen de un modo más flexible con vistas a la selección del conjunto de los lugares de importancia comunitaria de su territorio.

En aquellos casos excepcionales en los que la Comisión compruebe que un lugar que albergue un tipo de hábitat natural o una especie prioritarias y que, basándose en informaciones científicas pertinentes y fiables, considere indispensable para el mantenimiento de dicho tipo de hábitat natural o para la supervivencia de dicha especie prioritaria, no está incluido en la lista nacional, se iniciará un procedimiento de concertación bilateral entre dicho Estado miembro y la Comisión con el fin de cotejar los datos científicos utilizados por ambas partes.

En cuanto a las aves, de las que se encuentran en el Anejo I de la Directiva Aves, no existe una lista de aves prioritarias. Así que el Comité Ornis (que asiste a la Comisión de Medio Ambiente en la implementación de la Directiva Aves) ha propuesto una lista de especies consideradas como prioritarias para el programa LIFE Nature. Incluye especies globalmente amenazadas que regularmente se encuentran en la Unión Europea<sup>1</sup>.

Para lograr alcanzar el objetivo de la RN2000, hemos de disponer de la información relativa a los hábitat o las especies que motivaron la inclusión como LIC o como ZEPA para poder estimar y evaluar los impactos significativos de los diferentes planes y proyectos que se vayan a desarrollar en el territorio de la Unión Europea.

Son muchos los problemas que presentan la elaboración, recopilación y divulgación de toda esta información. En ocasiones, nos encontramos que dicha información no está actualizada, no coincidiendo con la realidad existente (i.e. hábitat que no están cartografiados, cartografía de hábitat no existentes, etc.). En otras ocasiones, es muy difícil acceder a toda esta información, bien porque no está disponible, o bien porque no está en un soporte manejable y adecuado.

Respecto al medio marino, tres problemas principales han aparecido a la hora de aplicar esta Directiva en este medio. Por una parte la indefinición en la propia Directiva de determinados hábitat marinos propuestos en los anejos. Así, en la actualidad se encuentran en revisión la definición de varios de estos hábitat. Por otra parte, la falta de información de base de la distribución y estado de conservación de los diferentes hábitat y especies ha sido y continúa siendo un grave problema para poder identificar áreas de distribución. Por último, la exclusión de hábitat y especies que a juicio de numerosos expertos deberían de haberse incluido en los anejos iniciales. En este sentido, existen determinados hábitat, como el coralígeno o los fondos de *máerl* en el Mediterráneo, con índices de diversidad biológica muy por encima de otros hábitat presentes en los anexos y que son muy vulnerables.

Es necesario continuar los esfuerzos por parte de los Estados miembros para concretar definitivamente los hábitat marinos y establecer mecanismos que permita realizar un inventario en el mar para conocer la distribución real y el estado de conservación de estos.

Respecto a los LIC propuestos para medio marino, se plantea un gran interrogante a la hora de establecer medidas de gestión para estas futuras áreas protegidas. Para el caso español, en el que las aguas litorales se encuentran repartidas administrativamente entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas se deben desarrollar las herramientas necesarias para evitar problemas de solapamiento de competencias o de vacíos legales que puedan perjudicar, irreversiblemente, la preservación de los LIC en los que estén presentes hábitat o especies de la Directiva. En la actualidad, en la propuesta española de LIC marinos, ha crecido de manera notable el número de lugares propuestos. Sin embargo, determinadas Comunidades Autónomas han mantenido su red de espacios marinos ya protegidos como base de su propuesta con escasas aportaciones nuevas. En otras, las zonas de playas turísticas o determinadas futuras ampliaciones de puertos deportivos, recortan descaradamente el perfil de los LIC propuestos. Es por tanto necesario impulsar medidas que garanticen la integridad territorial de determinados hábitat marinos, como la pradera de *Posidonia oceanica*, considerada como hábitat prioritario y que en ciertas Comunidades Autónomas el área incluida en los LIC es claramente insuficiente.

### **1.3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

La entrada de España en la Unión Europea ha supuesto para nuestro país la adopción de numerosas y variadas normativas que han determinado cambios sustanciales en nuestras políticas públicas; la protección del medio ambiente ha sido quizá uno de los sectores más regulados desde ese momento, y la conservación de la naturaleza una de las políticas sectoriales europeas de más complicada aplicación en España.

La transposición al derecho interno español de la Directiva Hábitat, se produjo a través del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la flora y fauna silvestres, y por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestre. La difusión y publicación de la lista de lugares es responsabilidad de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado.

Las actuaciones o proyectos que puedan tener un efecto significativo sobre RN2000 están sujetos a un procedimiento regulado por el artículo 6 de la Directiva Hábitat. Existe un documento realizado por la Comisión Europea que tiene por objeto proporcionar a los Estados miembros una serie de orientaciones sobre la interpretación de algunos conceptos básicos que se emplean en dicho artículo, éste es el documento *“Gestión de espacios Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitat”*.

Muchos proyectos, aunque no todos, que posiblemente afectan a espacios de la RN2000 están cubiertos por la Directiva 85/337/CEE (A partir de ahora, Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental) modificada por la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Además, la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (a partir de ahora, Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica) recoge todos los planes que están sujetos a un procedimiento regulado por el artículo 6 de la Directiva Hábitat.

Es preciso mencionar la inadecuada transposición de la legislación de la Unión Europea al ordenamiento jurídico español, y que en nuestro caso se limita a una mera traducción de las normas comunitarias y al cambio del término Directiva por el de Ley o Real Decreto Legislativo. Esta práctica supone el traslado de las indefiniciones propias de una Directiva (no olvidemos que debe ser aplicable a 25 estados) al ordenamiento interno español, provocando entre otros problemas una inseguridad jurídica considerable. Para ello, se propone la integración real, es decir dotar de coherencia a todos los procedimientos, mediante la integración de las diferentes Directivas referentes a la conservación de recursos naturales (D. Aves, D. Hábitat, D. Marco de Aguas, D. Evaluación Ambiental, D. Evaluación Ambiental Estratégica y ahora la nueva D. Responsabilidad Medioambiental, entre otras) en una nueva Ley de Conservación de los Recursos Naturales. Esto permitiría entre otras cosas aclarar definiciones y términos y establecer un proceso claro de Evaluación de afecciones a espacios RN2000, integrado en el proceso administrativo de Evaluación Ambiental, añadiendo especificaciones que le son propias como las afecciones indirectas a la funcionalidad de la Red, mediante por ejemplo, la pérdida de conectividad entre poblaciones o hábitat.

#### 1.4. IMPLICACIONES, OBLIGACIONES Y BENEFICIOS DE LOS ESPACIOS DECLARADOS PERTENECIENTES A LA RN2000.

La declaración de LIC y ZEPA, implica el compromiso del estado miembro de que se apliquen "*las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales*" (artículo 6.1 del Real Decreto 1997/1995) que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitat naturales y de las especies que se intentan proteger.

La aplicación de estas medidas puede entrar en conflicto con los intereses de los propietarios de zonas agrarias y silvícolas, ya que, en ocasiones, los hábitat y las especies de la RN2000 están en estas zonas que pueden ser seminaturales, creadas y mantenidas por la actividad humana y éstas desaparecerían si las labores agrícolas o ganaderas cesaran. Contrariamente a lo que se cree en las áreas rurales, la idea de la RN2000 no es construir reservas naturales o congelar la actividad productiva de los lugares que la constituyen.

Las implicaciones de la declaración de LIC y ZEPA según el artículo 6 de la Directiva Hábitat (transpuestas en los artículos 6 y 9 del Real Decreto 1997/1995) son adoptar medidas de conservación; planes de gestión, medidas reglamentarias, administrativas o contractuales; evitar deterioro y alteraciones de hábitat y especies; someter a evaluación los planes y proyectos; adoptar medidas compensatorias ante repercusiones de proyectos en circunstancias recogidas en el artículo 6.4; y posibilidad de solicitar cofinanciación para medidas de conservación. En determinadas circunstancias, la Comisión podrá aportar apoyo financiero a las medidas de conservación citadas con anterioridad. Los Estados miembros enviarán estimaciones de lo que consideren necesario en relación con la cofinanciación comunitaria.

Hay que poner de manifiesto que a priori no existe ninguna limitación en la realización de actividades en un espacio RN2000, siempre y cuando dicha actividad no suponga una merma en el estado de conservación favorable de los hábitat o de las especies por los cuales ha sido incluido en la Red; también habría que analizar si se produce alguna alteración en la coherencia global de la RN2000, lo que supondría un análisis más detallado sobre aspectos funcionales. Por tanto, si tras un adecuado análisis, se llega a la conclusión que la actividad no afecta significativamente a estos aspectos, la actividad se puede llevar a cabo.

Sin embargo, y en relación con esto último, hay que hacer especial hincapié en la realización de una adecuada valoración de afecciones, lo que implica trabajar con la "*mejor información disponible*" y, si tenemos en cuenta que RN2000 es una *Red* de espacios, es preciso evaluar los planes y proyectos más allá de su afección espacial directa a los elementos que conforman la Red.

### **1.5. MEDIDAS PROACTIVAS (LOS PLANES DE GESTIÓN) Y MEDIDAS GENERALES DE CONSERVACIÓN. (art. 6, apdos. 1 y 2 de la Directiva Hábitat).**

Los planes de gestión específicos para cada zona o integrados en estrategias de desarrollo local, son el mejor mecanismo para asegurar un buen estado de conservación de los sitios compatible con el desarrollo socioeconómico. Pero hay otras posibilidades, como las iniciativas reglamentarias (proteger la zona como parque), administrativas (proveer de fondos necesarios para la gestión) o contractuales (acuerdos de gestión con propietarios) que respondan a las exigencias de los hábitat y especies a conservar. Pero ¿cómo se concreta la propuesta y ejecución de estos planes con otros ya existentes como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de espacios protegidos?.

En ocasiones particulares, la gestión de una zona de la RN2000 puede requerir modificaciones de los usos actuales para adecuarlos a las necesidades de conservación, así como la prohibición de ciertos usos perjudiciales para los hábitat y especies de la Directiva.

Los planes de gestión de los LIC y ZEPA son la herramienta fundamental para conservar los hábitat. Estos planes deberán adaptarse a las figuras de protección existentes hasta la fecha de los espacios naturales, y deberán dejar claramente definidos todas las actividades y proyectos que son prohibidos, autorizables, etc. De esta manera el artículo 6 de la Directiva podrá adaptarse a cada uno de los LIC y ZEPA de una forma más clara y concisa, no dando lugar a dudas y defectuosas interpretaciones.

Con respecto a los PORN, las consideraciones son algo diferentes, partiendo de la base que, aunque la creencia esta muy extendida, y la práctica también, no son instrumentos de Planificación de Espacios Naturales Protegidos, sino, y tal como su nombre indica, de recursos naturales. Sin embargo, tal y como se señalaba anteriormente, en la práctica mayoritariamente se han utilizado por la vía de urgencia, es decir, para cumplir la obligación legal que se establecía en la Ley 4/89, de Conservación de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestres, para la declaración de Parques y Reservas. Por tanto si se aplicasen estos PORN tal y como estaban ideados en origen, podrían servir como Planes de Gestión de los espacios RN2000, ya que además no sería necesario declarar más espacios protegidos y abarcarían un área suficiente para realizar una gestión adecuada, al no tener que circunscribirse, necesariamente, al área a gestionar. Tan solo deberían cumplir los requisitos establecidos en la Directiva Hábitat.

Se está trabajando en varias Comunidades Autónomas en esta línea, pero tal vez el caso mas avanzado, a la vez que pionero, corresponde al Gobierno de Navarra que además de estar elaborando varios Planes de Gestión ha elaborado una guía (*García Fernández-Velilla, Santiago (2003), Guía Metodológica para la elaboración de los Planes de Gestión de los lugares Natura 2000 en Navarra. Gobierno de Navarra. Departamento de Medio Ambiente*).

## **1.6. MEDIDAS PARTICULARES DE PROTECCIÓN FRENTE A NUEVOS PROYECTOS (art. 6, apdos. 3 y 4 de la Directiva Hábitat).**

La administración central y/o autonómica deben establecer medidas preventivas dirigidas a evitar el deterioro de los hábitat naturales y de las especies, así como las alteraciones a las propias especies. Las medidas preventivas han de tener carácter continuo y establecerse sobre las actividades que pudieran causar perjuicio a dichos hábitat y especies, independientemente de que aquéllas se desarrollen dentro o fuera de los espacios RN2000.

Dentro del ámbito de las medidas preventivas, también es obligatorio establecer un sistema de evaluación de las repercusiones que pudieran derivarse de la aplicación o ejecución de planes o proyectos que, sin tener relación directa con la gestión de estos espacios, pudieran generar efectos apreciables sobre el estado de conservación de sus hábitat. Ante esta probabilidad, independientemente de su desarrollo dentro o fuera de espacios RN2000, los planes o proyectos tendrán que someterse a una evaluación documentada y razonada con carácter previo a su aprobación o autorización.

Las actuaciones o proyectos que se pretendan realizar en los lugares están sujetos a un procedimiento regulado por el artículo 6 de la Directiva. Según la Directiva Hábitat, aparte de la obligatoria preparación de planes de gestión y medidas de conservación y seguimiento para cada una de las ZEC, se deberá realizar una evaluación de las repercusiones de planes y proyectos que pueden afectar de forma apreciable el espacio natural y sus objetivos de conservación. El Estado miembro y/o las comunidades autónomas tan sólo podrán autorizar un plan o proyecto que perjudique la integridad del espacio cuando no haya soluciones alternativas y cuando se trate de un plan o proyecto que se tiene que realizar por razones imperiosas de interés público de primer orden. En este caso, el Estado miembro tendrá que tomar todas las medidas compensatorias que sean necesarias, que tendrá que comunicar a la Comisión Europea.

Según el artículo 6.3 de la Directiva Hábitat, los planes o proyectos que afecten a cualquier lugar de la RN2000 se someterán a una adecuada evaluación de sus repercusiones en dicho lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del mismo. A la vista de las conclusiones de esta evaluación, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. Si nos fijamos bien en lo anteriormente expuesto, no se especifica que dichos planes o proyectos deban someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental reglado.

La evaluación deberá estar dirigida a valorar los efectos negativos sobre el estado de conservación de los hábitat y podrá establecer medidas correctoras e, incluso, plantear soluciones alternativas. Es necesario establecer un nivel mínimo que debe tener esta evaluación, es decir, la evaluación tiene que ser capaz de soportar, al menos, las garantías de menor subjetividad posible, transparencia y participación pública, y esto responde a la idea procedimental establecida por la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental. Por otro lado, el Real Decreto 1997/1995 establece en su artículo 6.3 que la evaluación se hará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, lo que remite indefectiblemente al procedimiento establecido por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

Esto tiene su buena lógica, ya que de esta manera se incorpora un procedimiento con garantía jurídica, ya que en otro caso se entraría en la arbitrariedad posible fuera de la normativa vigente.

La Ley 6/2001 de evaluación de impacto ambiental señala cuáles son los proyectos que, con relación a la RN2000, deben someterse a dicho procedimiento. Además, establece unos criterios de selección (Anejo III) que permiten determinar si un proyecto correspondiente a actividades listadas en el Anejo II debe someterse a evaluación de impacto ambiental, uno de estos criterios es la ubicación de los proyectos, así, la sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos deberá considerarse teniendo en cuenta, en particular y entre otras, la capacidad de carga del medio natural, con especial atención a las áreas clasificadas o protegidas por la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas y áreas de especial protección designadas en aplicación de las Directivas Aves y Hábitat, entre otras.

Esto no será de aplicación a aquellos proyectos para los que la normativa de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, bien exija evaluación de impacto ambiental, en todo caso, bien haya fijado umbrales, de acuerdo con los criterios del Anejo III, para determinar cuando dichos proyectos deben someterse a evaluación de impacto ambiental.

Como puede observarse, existe una doble perspectiva. La norma de Evaluación de Impacto Ambiental señala la aplicación de procedimiento en función de tipologías de proyectos y sigue su propio camino, el de los anejos, sin tener en cuenta aquellas actuaciones que de manera indirecta y/o acumulativa afectan indirectamente a los espacios RN2000 o a la coherencia de la Red. Sin embargo el artículo 6.3 no plantea evaluaciones por tipos de proyectos, sino que va más allá, y propone la evaluación para aquellos proyectos y planes que pudieran afectar de forma apreciable a la RN2000; es decir trasciende el concepto tipológico y plantea análisis de afección (siempre que la misma, *a priori* genere la sospecha de una afección apreciable). Y esto es importante porque sugiere que no debemos quedarnos solo con las listas de proyectos de los Anejo I y Anejo II de la Ley 6/2001, de otra manera el mantenimiento de la RN2000 estaría limitado por una normativa menos específica.

Por otro lado, el artículo 6.4 de la Directiva Hábitat indica que *"si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida. Dicho estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado"*.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria/os, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

Resulta lógico considerar que las razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica, se refieren a situaciones en las que los planes o proyectos previstos demuestren ser indispensables:

- a) en el marco de medidas políticas destinadas a proteger valores fundamentales para la vida de los ciudadanos (salud, seguridad, medio ambiente, etc.);
- b) en el marco de las políticas fundamentales para el Estado o la sociedad;
- c) en el marco de la realización de actividades de naturaleza económica o social para cumplir obligaciones específicas de servicio público.

En definitiva, los planes o proyectos que pueden generar afecciones apreciables deben ser sometidos a evaluación ambiental para garantizar su compatibilidad con la conservación de la naturaleza. Si el resultado de esta evaluación es que el proyecto va a producir un impacto significativo al lugar y no existen alternativas viables que no lo afecten, se puede autorizar si es de interés público de primer orden y si se establecen medidas para compensar la pérdida de hábitat y especies.

Para que sea efectiva la aplicación del artículo 6 de la Directiva Hábitat es necesario definir y concretar: ¿qué es un impacto significativo?, ¿qué es interés público de primer orden?, y ¿qué es una medida compensatoria?. Respecto a este último sujeto vamos a profundizar en este documento.

En el marco de la UE, existen muchas preguntas sin responder al respecto. El manual "*Gestión de espacios Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitat*", elaborado por la Comisión Europea, es la referencia más práctica y concreta con que se cuenta.

Finalmente, nos surge otra cuestión: ¿cómo se aplicarán estas medidas de protección, en especial la evaluación de impacto ambiental, a los planes y programas?. ¿Qué problemática suscitará?.

## **2. MEDIDAS COMPENSATORIAS**

### **2.1. INTRODUCCIÓN**

Las medidas compensatorias, en el ámbito de la RN2000, se plantean en el artículo 6.4 de la Directiva Hábitat de la siguiente manera:

*“Si a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índoles social o económica, el estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.*

*En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.”*

De este artículo queda claro que la propuesta de medidas de compensación no deberá entenderse nunca como una parte más de un proyecto típico, sino que solo podrá plantearse su elaboración una vez que se hayan agotado otros requisitos. Estos requisitos previos para la aplicación son:

- a) Que se trate de un proyecto de interés público de primer orden, incluidas razones de índoles social o económica.
- b) Que aunque el resultado de la evaluación ambiental haya sido negativo el plan o proyecto debe ejecutarse atendiendo a lo señalado en el apartado a).
- c) Que no haya otras alternativas que permitan la consecución de los mismos objetivos del plan o proyecto sin afección a los elementos de la RN2000.
- d) Que una vez redactado el proyecto de medidas compensatorias, éstas tengan como finalidad garantizar que la coherencia global de RN2000 quede protegida<sup>2</sup>.

### **2.2. CONSIDERACIONES GENERALES**

La cuestión previa es determinar si un plan o proyecto puede afectar a la RN2000 y *si esta afección es apreciable. Deberá definirse qué procedimiento permite determinarlo y si este procedimiento ofrece las garantías mínimas exigibles a la evaluación.*

### 2.2.1. EVALUACIÓN DE AFECCIONES SOBRE EL LUGAR

El Real Decreto 1997/95 señala en su artículo 6.3 que ésta evaluación deberá realizarse *“de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas”*

Debe tenerse en cuenta lo que señala el Manual de interpretación del artículo 6 de la Directiva Hábitat, cuando plantea cómo debe llevarse a cabo esta *“adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar”*. Admite, sin obligar, que se siga el procedimiento de la Directiva 85/337/CEE (modificada por la Directiva 97/11/CEE), pero permite, como no podía ser de otra manera, a cada Estado miembro la libertad para elegir el método más adecuado. También señala que el procedimiento emanado de la normativa de evaluación de impacto ambiental ofrece garantía procedimental suficiente a efectos de asegurar que la evaluación de las afecciones sea la adecuada.

La segunda cuestión es determinar, dentro de la evaluación del impacto, si la afección es apreciable. Es evidente que si la evaluación ya se ha efectuado el resultado de la misma ha considerado la aplicación y eficacia previsible de las medidas de corrección y prevención que el plan o proyecto incorporan, y por lo tanto cuando se toma la decisión de plantear la compensación no cabe plantear nuevas medidas de corrección, porque ya se estimaron en su momento.

Una vez resuelta la evaluación consideramos las dos soluciones posibles. El supuesto más favorable es aquel en el que no hay afección apreciable sobre ningún elemento de la RN2000. En este caso no tiene sentido plantear medidas de compensación, ya que no es necesario compensar algo que no queda finalmente dañado<sup>3</sup>.

### 2.2.2. INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN

En el caso desfavorable, es decir, aquel en que tras la evaluación ambiental la conclusión es negativa, cabe plantear la aplicación de medidas de compensación. En este caso, antes deberá acreditarse que existen razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica.

No basta con decir que existen, sino que deberá acreditarse, documentarse y justificarse adecuadamente que dichas razones existen. Se abre, por lo tanto, una discusión interesante, ya que habrá que determinar o delimitar el significado de *“razón de interés público de primer orden”*. Téngase en cuenta que el interés general no es suficiente; debe ser de primer orden.

Por esta razón el argumento muchas veces esgrimido de que una determinada actuación está declarada de interés general o de interés público es insuficiente; cualquier actuación que proponga una administración pública debe ser de interés público, pero la Directiva va más allá y exige el interés público de primer orden. A tenor de lo señalado en el segundo párrafo del artículo 6.4 las cuestiones relativas a salud humana, seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, entrarían dentro del concepto de interés público de primer orden y corresponde a las administraciones públicas determinar el ámbito del interés público de primer orden.

### 2.2.3. DEBATE DE ALTERNATIVAS

En esta fase de la aplicación del artículo 6.4 ya se debería haber efectuado un análisis de alternativas ya que el mismo debe formar parte del estudio de impacto ambiental, pero téngase en cuenta que en la evaluación de impacto ambiental se señala que se estudiarán las *principales alternativas*, mientras que desde el punto de vista de la afección sobre RN2000 se habla de la *“falta de soluciones alternativas”*. La Directiva Hábitat una vez más va más allá del mero análisis de alternativas genérico y trata de asegurar que no hay otra opción de conseguir satisfacer el interés público de primer orden si no es mediante la ejecución del plan o programa<sup>4</sup>.

Ahora bien, si planteamos un análisis exhaustivo de alternativas debe determinarse a priori cuál debe ser su alcance. El estudio de opciones alternativas debe ser amplio, exhaustivo y fundamentalmente realista y objetivo.

Deben considerarse dos familias de alternativas, las de no actuación y las de actuación, definiendo claramente estos conceptos desde la perspectiva del plan o proyecto y de la consecución de sus objetivos.

En la familia de alternativas de no actuación debe incidirse en el estado actual del medio y su previsible evolución, sin ejecutar el plan o proyecto, a partir de la información disponible: elementos antrópicos, actuaciones en marcha o previstas sobre los elementos del medio, presión sobre los mismos, etc. Esto implica la identificación de otros planes y proyectos que van a incidir en el entorno (o que ya están actuando). Esto debe ligarse a la evaluación de carácter estratégico.

### 2.2.4. PROPUESTA DE LAS MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Finalmente deberán establecerse criterios adecuados para plantear las medidas compensatorias, teniendo en cuenta que deben diseñarse para garantizar que la coherencia global de la RN2000 quede protegida.

Uno de los conceptos cruciales en la concepción de la RN2000, así como en su establecimiento y desarrollo futuros, es el de coherencia de la red. La importancia de este concepto se pone de manifiesto en la propia definición de RN2000, que, según el artículo 3.1 de la Directiva Hábitat, es *“una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación”*. Sin embargo, cabe plantear un gran debate sobre qué se entiende por coherencia global

## 2.3. ASPECTOS GENERALES RELATIVOS A LAS MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

2.3.1. Las medidas necesarias para la aplicación de la Directivas Hábitat y de la Directiva Aves no pueden considerarse medidas compensatorias de un proyecto susceptible de generar afecciones sobre los elementos de la RN2000. En definitiva, no cabe ninguna duda de que la implementación de la Directiva no es una medida compensatoria, ya que la implementación exige la aplicación de compensatorias en su caso. Es decir, las medidas compensatorias deben ser adicionales a la aplicación propiamente dicha.

2.3.2. Las medidas compensatorias deben estar dirigidas, en proporciones comparables, a los hábitat y especies afectados, referirse a la misma región biogeográfica y realizar funciones comparables a las que justificaron su declaración.

2.3.3. La aplicación de medidas compensatorias debe plantearse como un “*último recurso*” y sólo deben autorizarse en las circunstancias especiales que define el artículo 6.

2.3.4. Hay afecciones sobre hábitat y especies que por su singularidad no son recuperables y, por tanto, no son compensables.

2.3.5. La compensación en términos ecológicos-biológicos sólo es posible a medio-largo plazo por lo que requiere una visión estratégica amplia y preventiva, antes que puntual y reactiva frente a un proyecto concreto.

2.3.6. Las medidas de compensación deben comenzar a ejecutarse antes que el plan o proyecto. La idea es que la compensación esté en marcha cuando comience la afección. Debe entenderse que hablamos de comenzar a ejecutarse no de haber conseguido todos los efectos beneficiosos de la compensación, dado que los mismos en ciertos casos serán esperables a lo largo del tiempo. En este sentido debe además tenerse en cuenta dos situaciones:

- a) Si durante la ejecución de un plan o proyecto se dedujese la aparición de efectos adversos no previstos, las medidas de compensación deberán ajustarse a la nueva situación. Deberá valorarse si en tales circunstancias el plan o proyecto debe detenerse en tanto no se comiencen a ejecutar las nuevas medidas de compensación.
- b) El inicio de las obras está supeditado a que se haya iniciado la ejecución de las medidas compensatorias pero no se trata de un inicio meramente formal sino que se haya visto que la aplicación compensatoria comienza a funcionar.
- c) En todo caso parece que la determinación final deberá analizarse caso por caso.

#### **2.4. ¿CÓMO Y DÓNDE SE DEBE LLEVAR A CABO LA COMPENSACIÓN?**

Si bien no estamos en condiciones de enunciar una definición clara y ajustada que delimite entera y exactamente qué son o qué pueden ser las medidas compensatorias, cabe proponer direcciones hacia donde se debe apuntar. En este caso cabe decir que estas medidas pueden referirse genéricamente a:

- la reconstrucción de un hábitat en un lugar nuevo o ampliado que va a incluirse en la RN2000;
- la mejora de un hábitat en parte del lugar o en otro espacio de RN2000, en una medida proporcional a la pérdida provocada por el proyecto;
- en casos excepcionales, la propuesta de un nuevo espacio con arreglo a la Directiva Hábitat.

Hasta ahora los planteamientos han ido estrechando el significado del término y el procedimiento de actuación, pero en la misma línea cabe proponer criterios, al menos de forma genérica, para el planteamiento de la compensación.

Al menos deberá considerarse que las medidas de compensación deben:

- Conservar o aumentar la *conectividad funcional* entre los elementos que conforman la Red.
- No incrementar la *fragmentación* de las ZEPA y las ZEC.
- Mantener la *integridad ecológica* de los lugares que conforman la Red.
- Mantener o mejorar el *estado de conservación* de hábitat naturales (Anejo I) y hábitat de especies (Anejo II).
- Mantener o aumentar la *superficie* de hábitat y hábitat de especies, cumpliendo siempre el requisito anterior.
- En cualquier caso, las medidas compensatorias deben diseñarse teniendo en cuenta las características específicas de la *región biogeográfica* en la que se ubique el lugar.

Siguiendo las conclusiones del Grupo de Trabajo desarrollado en la antigua Subdirección General de Impacto Ambiental y Prevención de Riesgos del Ministerio de Medio Ambiente y aportando las primeras conclusiones del Workshop celebrado en Berlín en julio de 2004 sobre medidas compensatorias en el marco de los estudios que la CE está financiando actualmente, la compensación debe llevarse a cabo:

- En el elemento RN2000 afectado.
- Debe considerar la conexión entre diferentes elementos de la red (por ejemplo las rutas de migración de aves).
- Dentro de la misma región biogeográfica.
- En otros países, pero siempre en el contexto de las regiones fronterizas

## 2.5. ¿CUÁNTO SE DEBE COMPENSAR?

Debe ser una decisión tomada caso por caso ya que no hay fórmulas matemáticas para calcular en qué proporción se debe compensar la afección a un elemento de la RN2000. Como indicadores iniciales pueden tomarse la superficie afectada del hábitat o el número de polígonos o individuos afectados. Hay cuestiones como ciertas funciones ecológicas (alimentación, etc.) que deben ser consideradas. En la actualidad este aspecto se refleja únicamente en la compensación de superficies afectadas.

## 2.6. ERRORES EN EL DISEÑO DE LA COMPENSACION

La Directiva Hábitat no ofrece una definición de medidas compensatorias. La experiencia<sup>5</sup> permite establecer una distinción entre:

- medidas correctoras en sentido amplio, que tienen por objeto reducir e incluso suprimir los impactos negativos sobre el lugar en sí, y;
- medidas compensatorias *sensu estricto*, que son independientes del proyecto, y tienen por objeto compensar los efectos negativos de ese proyecto en un hábitat.

Debe tenerse en cuenta que, normalmente, la medida correctora solo tiene sentido ligada al proyecto, y está destinada a paliar uno o más efectos adversos perfectamente identificados. Pero la medida compensatoria, aunque diseñada para un caso concreto, tiende a constituirse como un proyecto independiente, es decir que tendría sentido aunque no hubiera un plan o proyecto que generara afecciones negativas sobre el lugar.<sup>6</sup>

Conviene por lo tanto que el planteamiento de medidas de compensación no se limite únicamente a proporcionar un listado de actuaciones concretas, sino que deben tener entidad propia, es decir ligadas al proyecto o plan que genera la afección pero manteniendo su independencia *de aquel y de cualquier otro plan o proyecto y se conformará como "proyecto asociado"*, es decir, conteniendo los documentos contractuales, memoria, pliegos de condiciones, planos y presupuesto, además de los anejos descriptivos que pueda requerir.

En las revisiones efectuadas sobre proyectos con medidas compensatorias hemos detectado en ocasiones una confusión importante en relación con el contenido. Esta confusión puede agruparse en las siguientes:

- Confusión entre medida correctora con compensatoria:
  - Corrección del drenaje de autovías.
  - Ubicación de pantallas antiruido.
- Planteamiento de medida compensatoria como fuente adicional de financiación de áreas con otros objetivos:
  - Soporte financiero para adecuación de áreas recreativas.
  - Restauración de elementos arquitectónicos.
- Medidas de gran interés pero no suponen una acción cierta y directa sobre la coherencia de la RN2000:
  - Apoyo financiero para el mantenimiento o creación de centros de recuperación de fauna.
  - Apoyo financiero para divulgación. Este tipo de medidas, de gran interés, tal vez deberían plantearse adicionalmente como medidas complementarias.

## 2.7. CORREQUISITOS PARA SU APLICACIÓN

2.7.1. Debe garantizarse la viabilidad jurídica de la actuación. La actuación compensatoria se llevará a cabo en lugares territoriales concretos, por lo que es preciso que exista garantía jurídica para actuar sobre los mismos. Esta garantía debe existir para aprobar el proyecto de medidas de compensación.

2.7.2. Debe garantizarse la disponibilidad de presupuesto para la aplicación de las medidas de compensación a lo largo de todo el período proyectado. Téngase en cuenta que por sus características, las medidas de compensación no son medidas de aplicación puntual, sino que en muchos casos la eficacia de la misma solo podrá asegurarse manteniendo su aplicación a lo largo del tiempo.

Por lo tanto, en el presupuesto del proyecto de compensación deberá asegurarse la correspondiente disponibilidad dineraria a lo largo del tiempo estimado para su aplicación.

2.7.3. Esta disponibilidad presupuestaria es posterior a la determinación de la compensación y no al contrario, ya que se debe evitar el vicio de confundir la compensación con un mero impuesto o aportación, de ahí que sea más que discutible que deba prefijarse para la compensación un porcentaje determinado del presupuesto de ejecución.

## **2.8. OTRAS CUESTIONES**

### **2.8.1. ¿QUIÉN PROPONE LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS?**

La propuesta de medidas de compensación, como diseño o como planteamiento general corresponde al redactor del Estudio de Impacto Ambiental. Una vez se ha determinado, tras la evaluación de impacto ambiental, que hay afecciones y se comprueba que se cumple lo establecido en el artículo 6.4 de la Directiva Hábitat, debe plantearse la compensación para garantizar la coherencia de la RN2000.

El proceso físico o material de plantear medidas de compensación puede ser realizado perfectamente por el promotor o por el equipo redactor del estudio de impacto ambiental. Téngase en cuenta que plantear medidas de compensación no implica necesariamente que las mismas cumplan los objetivos que se les exige y por lo tanto la aprobación de las mismas es un asunto diferente.

### **2.8.2. ¿QUIÉN APRUEBA Y QUIÉN INFORMA A LA UNIÓN EUROPEA?**

La aprobación de las medidas compensatorias recae directamente sobre el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma. La compensación pretende garantizar la coherencia global de RN2000 y de acuerdo con lo señalado en la normativa vigente la gestión de RN2000 recae en las Comunidades Autónomas.

En este punto cabe plantearse nuevamente el alcance y significado del término “*Coherencia global*”, ya que puede trascender el ámbito territorial, dado que la coherencia debe entenderse referida al ámbito biogeográfico del hábitat y no a un lugar administrativo. Sin embargo a efectos de aplicabilidad será la Comunidad Autónoma la que determinará la viabilidad o idoneidad de las medidas de compensación para garantizar que la Coherencia global de RN2000 quede protegida.

En el caso del segundo párrafo del artículo 6.4 de la Directiva Hábitat, la aprobación debe contar previamente con la consulta a la Comisión Europea. La consulta se realizará siempre a través del cauce reglamentario, esto es, a través de la Administración General del Estado.

### **2.8.3. ¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE LLEVARLAS A CABO?**

La ejecución corresponderá al promotor, de la misma manera que la aplicación de correctoras corresponde al promotor del plan o proyecto. Sin embargo debe tenerse en cuenta que las medidas de compensación se extienden en el tiempo, y por lo tanto no es admisible la aprobación de medidas compensatorias si no hay garantía de disponibilidad presupuestaria para su aplicación tal como se indica en el epígrafe 2.7.2

## 2.9. SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA

Todo proyecto de medidas compensatorias, diseñado y ejecutado de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Directiva Hábitat, debe incorporar necesariamente un programa de seguimiento y vigilancia.

No está claro quién deberá ser el responsable de realizar un seguimiento. Si tomamos como referencia la normativa de evaluación de impacto ambiental, el responsable del seguimiento y vigilancia ambiental es el órgano con competencia sustantiva. Pero tal vez en la aplicación de medidas de compensación debe plantearse con otra perspectiva.

En efecto se trata de asegurar que la compensación es efectiva, a través de la aplicación a lo largo del tiempo de una serie de actividades encaminadas a compensar la pérdida de valor ecológico de una determinada comunidad natural.

La vigilancia por lo tanto, no puede limitarse tan solo a comprobar la ejecución material de determinadas partidas presupuestarias, sino que debe ir acompañada de un análisis y comprobación de la eficacia de la medida, es decir, si la misma sirve para garantizar que la coherencia global de la RN2000 se mantiene. En este sentido parece razonable pensar que el seguimiento, al menos parte del seguimiento, debería recaer en el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma.

El diseño del Plan de vigilancia y seguimiento no podrá ser por lo tanto como los que se aplican en la evaluación de impacto ambiental, ya que deben asumirlos e ir más lejos. Tal vez resulte eficaz determinar indicadores que deben tenerse en cuenta, pero se desprende, por razón de la misma compensación, que el plan de seguimiento deberá adaptarse a cada caso concreto.

### **3. RESUMEN DE LA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO EN CONAMA**

La reunión del Grupo de trabajo se inició con una exposición del documento de trabajo elaborado por los relatores, el coordinador y los colaboradores técnicos. En dicho documento se planteaban preguntas en relación con la aplicación de la Directiva Hábitat, sobre la interpretación de algunos conceptos como “interés de primer orden”, “coherencia” de RN2000, etc., y en concreto sobre la materialización de las “medidas compensatorias”. Y aunque en el mismo da respuesta a gran parte de en la exposición se subrayaron las cuestiones más interesantes que suscitarían el debate.

Tras la exposición, comenzó el debate con un comentario acerca de la concreción “planes de gestión” con los Planes Rectores de Uso de Gestión, seguidamente se planteó del caso del Valle de Arreu, propuesto como LIC por la Generalitat de Cataluña, y retirado posteriormente por el mismo organismo. A continuación se habló de medidas compensatorias, pero fuera del contexto de la Directiva Hábitat. Miembros de asociaciones de agricultores y ganaderos proponían establecer una dotación presupuestaria para dar apoyo a los mecanismos de compensación necesarios para desarrollar con la máxima eficiencia y sensibilidad socioeconómica la RN2000.

En esta primera parte de debate, se mencionó la existencia de carencias legales en el sistema normativo español que impiden una correcta aplicación de la Directiva Hábitat. Además se expusieron algunas dudas acerca de la interpretación de conceptos como el de “interés público de primer orden”. Ante las dificultades de aplicación de dicha directiva, se preguntó si se estaba pensando en alguna modificación del Real Decreto 1997/1995, cuestión que no se debatía realmente en el grupo de trabajo También se mencionó la falta de información ambiental para poder valorar si un impacto de un proyecto sobre un espacio de la RN2000 es significativo o no. Para alguno de los asistentes esta información ya está elaborada y existen datos como la representatividad, el estado de conservación, la superficie relativa de un hábitat que son útiles para poder valorar esa afección. Por otro lado, se mencionó que el problema no era tanto la existencia de esta información sino su difícil disponibilidad. De todos modos, se señaló que son las Comunidades Autónomas quienes tienen los conocimientos precisos para poder valorar un impacto como significativo o no y para poder fijar las medidas compensatorias. Y se recordó, que en caso de duda, había que recurrir al principio de precaución.

En esta línea, se propuso fijar el límite de las medidas compensatorias para que cumplan con el objetivo de la Directiva Hábitat y no resulten un mero “impuesto” solicitado al promotor del proyecto.

En una segunda parte el debate se centró en la materialización de las medidas compensatorias, en la que se expusieron ejemplos concretos como las posibles medidas compensatorias para el proyecto de ampliación de la carretera N-501 (la polémica ampliación de “carretera de los pantanos” en la Comunidad Autónoma de Madrid), las medidas compensatorias para la preservación de aves esteparias en zonas agrícolas planteándose si un programa de divulgación podía considerarse como tal, etc. En esta parte el debate estuvo verdaderamente encendido y, como aportación a subrayar, se anunció la aparición para el año que viene de una guía redactada por la Comisión Europea para el establecimiento de medidas compensatorias. Precisamente el representante de la Comisión subrayó reiteradamente que muchos de los conceptos relativos a la compensación en aplicación de la Directiva Hábitat están claros y concisos y así se pueden leer en la publicación “Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats”.

#### **4. CONCLUSIÓN**

La valoración del Grupo es bastante positiva, primeramente por poder tener reunidos en un mismo foro a diferentes agentes implicados en la conservación, gestión y propuestas de actuaciones en espacios de la RN2000 y segundo por poder constatar el interés existente (la asistencia a la reunión fue muy elevada) para vencer todas las dificultades que supone una correcta aplicación de esta Directiva europea que poco a poco está condicionando la relación de los europeos con el medio ambiente, y concretamente en nuestro estado. No obstante, como aspecto negativo debemos destacar que existe una gran desorientación en España, tanto en la Administración estatal y autonómica, como en el ámbito de las empresas de ingeniería y consultoría e incluso desde los estamentos científicos y universitarios. Precisamente estas dos valoraciones en su conjunto nos indican el acierto en la propuesta de este grupo de trabajo y el largo camino que queda por andar en todo lo referente a la aplicación de las medidas compensatorias.

---

<sup>1</sup> Además de las ZEPA, en 1998 se publica el inventario de Áreas Importantes para las Aves en España realizada por la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife), revisión y actualización del publicado en 1989, y que pretende la divulgación de las Áreas Importantes (a partir de ahora, IBA) que existen en España para promover su protección y conservación. Además el inventario de IBA provee a los planificadores y gestores de un instrumento para establecer prioridades de conservación y para una efectiva utilización de los fondos públicos. El inventario de IBA establece unos criterios ornitológicos, cuya aplicación permite obtener un listado de zonas cuyo valor ornitológico viene definido por la categoría de los criterios que cumpla cada una. Los criterios de BirdLife International están definidos de tal manera que cualquiera de los incluidos en la categoría A identifica zonas de importancia mundial, los B señalan áreas de importancia en el continente europeo, y los C se refieren a zonas prioritarias en la Unión Europea de acuerdo a los artículos 4.1 y 4.2 de la Directiva Aves. Los criterios no son excluyentes unos de otros con los que una especie puede cumplir varias categorías a la vez en una misma IBA.

Desde el punto de vista de la conservación, debe darse importancia a las IBA por cuanto identifican áreas con concentraciones y/o poblaciones de importancia internacional para la conservación de las aves. Evidentemente, no se trata de un inventario oficial, ni de una red de espacios protegidos, aunque la Comisión Europea y el propio Tribunal de las Comunidades Europeas de Luxemburgo lo consideran un documento técnico y herramienta de referencia en la designación de ZEPA.

<sup>2</sup> Sin embargo, no sólo la Directiva Hábitat habla de “compensación” en términos ecológicos. La Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, también recoge un término análogo al de la Directiva Hábitat: la reparación compensatoria. En ella se recoge un artículo dedicado a la “Reparación de daños a las aguas o a las especies y hábitat naturales protegidos”: Por lo que atañe a las aguas o a las especies y hábitat naturales protegidos, la reparación del daño medioambiental se consigue restituyendo el medio ambiente a su estado básico mediante medidas reparadoras primarias, complementarias y compensatorias, entendiéndose por «reparación compensatoria», toda acción adoptada para compensar las pérdidas provisionales de recursos naturales y/o servicios que tengan lugar desde la fecha en que se produjo el daño hasta el momento en que la reparación primaria haya surtido todo su efecto. Si la reparación primaria no da lugar a la restitución del medio ambiente a su estado básico, se efectuará una reparación complementaria. Además, se efectuará una reparación compensatoria para compensar las pérdidas provisionales.

<sup>3</sup> Hemos observado en ciertos proyectos que, manifestando la ausencia de afecciones, proponen medidas de compensación. Este planteamiento despista, y sugiere la posibilidad de que existan errores ocultos. Sin embargo el Real Decreto 1131/88 habla también de medidas de compensación. Sugerimos la unificación terminológica para evitar equívocos, y en todo caso, si se emplea el término “medida compensatoria”, debe decirse expresamente si hablamos del artículo 6.4 de la Directiva Hábitat o si por el contrario se está refiriendo al Real Decreto 1131/88.

<sup>4</sup> El R.D. 1131/88 señala que el estudio de impacto ambiental deberá incluir un estudio de las principales alternativas. Como ya se ha comentado en el texto la Directiva Hábitat exige en el artículo 6 un examen exhaustivo de las mismas, no siendo suficiente analizar las principales. Desde un punto de vista práctico y buscando una mayor eficiencia parece razonable que de forma sistemática en los estudios de impacto ambiental, de forma general se mejore el debate de alternativas acudiendo a un debate más serio y profundo que los que se presentan habitualmente.

<sup>5</sup> Se llevó a cabo un seguimiento sobre 576 proyectos con D.I.A. publicada por el Ministerio de Medio Ambiente, de los que se han estudiado los 187 que recogían o debían recoger una propuesta de medidas de compensación en términos de la Directiva Hábitat. El resultado de este estudio constituyó el Proyecto Fin de Carrera “Bases para la aplicación de medidas compensatorias en el marco de la Directiva 92/43/CEE”, firmado por Aranzazu Castell en la Escuela de Ingeniería Forestal de la Universidad Politécnica de Madrid.

<sup>6</sup> Tal vez un ejemplo permita entenderlo mejor. La ubicación de una pantalla antirruido tiene sentido cuando la ejecución de un plan o programa supondría la elevación del nivel sónico más allá de lo aconsejable por la normativa, pero ubicar una pantalla antirruido sin que exista claramente un argumento que la justifique no parece tener mucho sentido. La pantalla antirruido es una medida correctora, y no podría ser compensatoria dado que no parece incidir en la garantía de mantener la coherencia global de RN2000, al menos tal como parece entenderse en el contenido de este texto.

Por otra parte, una repoblación de especie presa destinada a asegurar o reconducir la presencia de predador, independientemente de que corrija alguna acción concreta de un plan o proyecto, tiene un componente más amplio; tiene sentido incluso en el caso de que no existiera un plan o proyecto que perjudicara al lugar, ya que dicha repoblación contribuirá a mantener la dinámica y funcionalidad de la relación biológica que se observa mermada. Es por lo tanto y desde un planteamiento muy generalista, una aceptable propuesta de compensación.