

EJECUCIÓN DE PLANES Y PROYECTOS EN RED NATURA 2000. EL ARTÍCULO 6 DE LA DIRECTIVA DE HÁBITATS Y LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS

FERNANDO LÓPEZ PÉREZ

Profesor de Derecho del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. CONSTITUCIÓN DE LA RED NATURA 2000 EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON OTROS ESPACIOS NATURALES.– III. LA PLANIFICACIÓN DE NATURA 2000. EL ARTÍCULO 6 (APARTADOS 1 Y 2) DE LA DIRECTIVA DE HÁBITATS.– IV. LOS APARTADOS 3 Y 4 DEL ARTÍCULO 6 DE LA DIRECTIVA DE HÁBITATS Y SU REFLEJO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. CONFIGURACIÓN JURISPRUDENCIAL: 1. Prefacio. 2. El apartado 3 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats y la «evaluación adecuada». Requisitos para su aplicación. 3. El apartado 4 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats. Requisitos para su aplicación.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La implantación de la Red Natura 2000 en la Unión Europea ha supuesto un gran reto para los Estados miembros en los 30 años transcurridos desde la aprobación de la Directiva de Hábitats. Es necesario destacar que la integración de un espacio en la Red, lleva aparejada una serie de obligaciones, como la aprobación de planes de gestión para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies. Todo ello está regulado en el importante artículo 6 de la Directiva de Hábitats. El presente trabajo, aborda las principales cuestiones que se derivan de este precepto, poniendo el foco fundamentalmente en la evaluación de los planes y proyectos que pretenden ejecutarse en un espacio Natura 2000, y en las condiciones que deben concurrir para ejecutarse el plan o proyecto, pese a las consecuencias negativas sobre el lugar Natura 2000, tales como la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden o la aprobación de medidas compensatorias.

Palabras clave: espacios naturales protegidos; evaluación ambiental; lugares de importancia comunitaria; medidas compensatorias; razones imperiosas de interés público de primer orden; Red Natura 2000; Zonas de Especial Conservación; Zonas de Especial Protección para las Aves.

ABSTRACT: The implementation of Natura 2000 Network in the European Union has been a great challenge for the Member States since the Habitats Directive was approved 30 years ago. It is important to note that the integration of a space in Natura 2000 Network entails a series of obligations, such as the approval of management plans in order to avoid the deterioration of natural habitats and the habitats of species. This issue is regulated in Article 6 of Habitats Directive. This paper addresses the main issues arising from this Article 6, focusing primarily on the environmental assessment of plans and projects that are intended to be implemented in Natura 2000 Network, and the necessary conditions to execute the plan or project despite the negative consequences,

such as the concurrence of imperative reasons of overriding public interest or the adoption of compensatory measures.

Key words: protected natural areas; environmental assessment; sites of community importance; compensatory measures; imperative reasons of overriding public interest; Natura 2000 network; Special Conservation Areas; Special Protection Areas for Birds

I. INTRODUCCIÓN (1)

La Red Natura 2000 es una red ecológica propia de la Unión Europea, la más grande el mundo (2), creada en 1992 a través de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante, Directiva de Hábitats). Está formada por áreas de conservación de la biodiversidad existentes en todos los Estados miembros, cuya finalidad es asegurar los hábitats y especies más amenazados de Europa por medio de zonas especiales para su protección y conservación. Constituye «uno de los pilares esenciales para la protección de la fauna y la flora en la Unión Europea» —GARCÍA URETA (2006: p. 711)— (3).

(1) Sobre los antecedentes de la Red Natura 2000, contenido, alcance y principales problemas, pueden verse las sucesivas aportaciones al Observatorio de Políticas Ambientales recogidas en el capítulo dedicado a esta Red desde el año 2016 de BLASCO HEDO y LÓPEZ PÉREZ, que inspiran el primer apartado de este trabajo. Del mismo modo, puede encontrarse en esta misma obra, el análisis jurisprudencial de las principales sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde el año 2016 en la aportación al Observatorio de DE GUERRERO MANSO, recogiendo en los sucesivos capítulos de esta autora alusiones a sentencias recaídas en materia de espacios naturales y del propio artículo 6 de la Directiva de Hábitats. Esta obra colectiva, desde su primera edición, puede consultarse en la siguiente dirección: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/observatorio-de-politicas-ambientales/>.

(2) Si bien Red Natura 2000 es un instrumento creado por la UE y circunscrito a ella, se enmarca dentro de un movimiento internacional nacido en la preocupación por la conservación de la biodiversidad y sobre los efectos que su pérdida conlleva, coincidiendo en el tiempo con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que tiene sus orígenes en la Conferencia sobre medio ambiente y desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. Dentro de esta preocupación mundial, y como antecedentes de la Red, se halla el Convenio de Bonn o Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias (1979), realizado bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); y el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna) de 19 de septiembre de 1979, del Consejo de Europa.

(3) De esta manera, tanto los hábitats como las especies que se protegen a través de la Directiva de Hábitats, ya «no son del exclusivo patrimonio de los Estados miembros sino de la Unión Europea en su conjunto» —GARCÍA URETA y LAZKANO BROTONS (2013: p. 47)—. Esta circunstancia, por lo demás, resulta clave a la hora de entender la jurisprudencia dictada en la materia por los órganos jurisdiccionales comunitarios, situando la protección de este patrimonio natural por encima, o al menos en un plano de igualdad, respecto de otras cuestiones de interés para la Unión, tal y como se verá en las siguientes páginas.

El primer antecedente normativo lo constituyó la Directiva del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres —Directiva 79/409/CEE—, y que fue dictada cuando en la entonces Comunidad Económica Europea no existía fundamento competencial en materia ambiental. Entre otras cuestiones, esta Directiva recogía la necesidad de clasificar como zonas de protección especial aquellos espacios más adecuados en número y superficie para la conservación de las aves citadas en el Anexo I, estableciendo el mandato de evitar la contaminación o deterioro de los hábitats o perturbaciones sobre las aves descritas. Estas zonas especiales de protección para las aves (en adelante, ZEPA) se han terminado por incorporar a la Red Natura 2000. Este instrumento normativo de 1979 está actualizado y consolidado a través 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 (en adelante, Directiva de Aves).

A fin de implantar la Red, se dividió la superficie de los Estados miembros (4.000.000 km², si contamos a Reino Unido, hoy fuera de la Unión), en nueve regiones biogeográficas: Alpina, Atlántica, Macaronésica, Mediterránea, Estépica, del Mar Negro, Boreal, Continental y Panónica —en España, concurrirían las cuatro primeras—. En lo que afecta a las aguas marinas, también se dividió en cinco: Báltica, mar Negro, Atlántica, Macaronesia y Mediterránea —las tres últimas pueden encontrarse en España—.

Muy resumidamente, la Directiva de Hábitats crea una red conformada por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y de hábitats de especies que figuran en el anexo II, englobados ambos tipos de espacios bajo la denominación de Zonas Especiales de Conservación (en adelante, ZEC). A estos espacios se les unen las, ya reseñadas, Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), formando ambas zonas la Red Natura 2000. Todo ello con el fin comentado de contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio comunitario.

Sobre estos espacios debe garantizarse el mantenimiento o restablecimiento, en un *estado de conservación favorable*, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies a proteger —artículo 3 de la Directiva de Hábitats—. Ello deriva en dos obligaciones principalmente: en primer lugar, la adopción de acciones positivas para el cumplimiento de tal misión (medidas de conservación); en segundo lugar, el establecimiento de medidas que impidan el deterioro de estos espacios a través de la evaluación de los planes y proyectos que los afecten y, en último término, la compensación de daños cuando un plan o proyecto, aun causando repercusiones sobre el lugar, deba ejecutarse inevitablemente. Todo ello se regula en el artículo 6 de la Directiva de Hábitats, que se convierte así en el precepto clave del sistema de protección de la biodiversidad en el ámbito de la Unión.

Sobre este artículo 6 y, en concreto, la evaluación de planes y programas y su ejecución pese a que produzcan un deterioro sobre un espacio Natura 2000 por interés público, gira el núcleo de este trabajo. Téngase en cuenta que la aplicación de la Directiva de Hábitats en la Unión ha generado una problemática jurídica constante, lo que nos da cuenta de la incidencia que ha tenido sobre intereses y derechos de las administraciones y de los particulares, quedando plasmada en una intensa labor jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJE) (4), de la que se va a venir dando cuenta a lo largo de este trabajo.

II. CONSTITUCIÓN DE LA RED NATURA 2000 EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON OTROS ESPACIOS NATURALES

Teniendo en cuenta que las Directivas comunitarias obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado, en España fue precisa la aprobación de distintas normas para su transposición (5), y cuyas cuestiones fundamentales quedan reflejadas actualmente en la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (en adelante, LPNB de 2007). Legislación básica casi en su totalidad a tenor de lo dispuesto en la disposición final segunda, y que dedica a la Red Natura íntegramente el capítulo III del título II.

Adicionalmente, la transposición de la Directiva de Hábitats se ha manifestado en legislación sectorial, como la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, creando y regulando la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, de la que pueden formar parte, tal y como ocurre, las ZEC y las ZEPA ubicadas en este medio; o el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la

(4) Cabe advertir que la denominación de este Tribunal de Justicia de la Unión Europea cambió con ocasión de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009), perdiendo el nombre anterior de Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Como quiera que se maneja en este trabajo jurisprudencia emanada de ambas épocas, se utiliza la abreviatura «TJE» para hacer alusión genérica a las sentencias emanadas de este órgano judicial europeo.

(5) Con anterioridad, el legislador consideró que los principales postulados de la Directiva de Hábitats quedaban asumidos en el articulado de la Ley 4/1989, de 27 de marzo. No obstante, se aprobó 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 hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (prácticamente una copia literal de la Directiva, con el reparto competencial entre Estado y las comunidades autónomas como principal innovación). A fin de completar esta transposición, a través de la disposición final primera de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se introdujeron tres nuevos preceptos en la Ley 4/1989, que regulaban, de forma muy exigua, pero expresa y con rango de ley, la Red Natura 2000.

Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que determina, al igual que la LPNB de 2007, que sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios incluidos en la Red Natura, excluyendo terrenos de la misma, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada —artículo 13.3— (6).

A los efectos de este trabajo, cabe destacar la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que establece las bases y los principios del procedimiento de evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Esta norma, de capital influencia en la aplicación del artículo 6 de la Directiva de Hábitats, contiene continuas alusiones a los espacios incluidos en Natura 2000, introduciendo determinadas especificidades a la evaluación de planes y proyectos que pretenden implantarse (o que pueden influir sobre los mismos) en esta clase de espacios.

En lo que se refiere al procedimiento de constitución de la Red, la Directiva de Hábitats —complementada con la Directiva de Aves—, estableció dos procedimientos distintos, dependiendo de si se trata de ZEC o ZEPA. Así, mientras que para las ZEPA, la incorporación a la Red es automática previa declaración por las comunidades autónomas (o el Estado, en los supuestos de su competencia) (7), en el caso de las ZEC, el procedimiento es largo y complejo, resumiéndose en los siguientes hitos:

- (i) Proposición por los Estados de una lista de lugares con los tipos de hábitats naturales y de las especies autóctonas existentes en dichos

(6) Confirmando las dificultades jurídicas que entraña la desclasificación de un suelo integrado en Natura 2000. En este sentido, puede consultarse la restrictiva posición del TJE, en el sentido de vetar la desclasificación salvo que «así lo justifique la evolución natural registrada como resultado de la vigilancia de la que se encargan los Estados miembros» De este modo, «el incumplimiento por un Estado miembro de esta obligación de protección en relación con un lugar determinado no justifica necesariamente la desclasificación de ese sitio [...]. Por el contrario, incumbe a ese Estado adoptar las medidas necesarias para proteger dicho lugar» —sentencia del TJE de 3 de abril de 2014 (asunto C-301/12)—. Sobre esta cuestión puede consultarse a GARCÍA URETA (2014: *in totum*).

(7) En este sentido, la Directiva Aves no prevé un procedimiento normalizado para la selección y designación de ZEPA. En todo caso, la identificación y selección, en la que no participa la Comisión Europea, debe estar enteramente basada en criterios científicos, usando para ello el inventario de Áreas Importantes para las Aves realizado por BirdLife International (IBA, en sus siglas en inglés —Important Bird Area—), que se considera una guía científica correcta y adecuada por la propia jurisprudencia comunitaria (sentencias del TJE de 19 de mayo de 1998 —asunto C-3/96— y de 28 de junio 2007 —asunto C-235/04—). Este IBA, que se va actualizando periódicamente, trae causa de un encargo de la Comisión Europea al Grupo Europeo para la Conservación de las Aves y de los Hábitats y al Consejo Internacional para la Protección de las Aves (en la actualidad, Bird Life Internacional), del año 1981. Su primera versión fue publicada en 1989.

lugares (Lugares de Interés Comunitario —en adelante, LIC—), de conformidad con los Anexos I y II (8) (9).

- (ii) Aprobación de los listados LIC por la Comisión Europea, previa presentación a la consideración del Comité del Hábitat.
- (iii) Por último, cada Estado (en el caso de España, con carácter general, las comunidades autónomas), debe designar cada LIC como ZEC.

Este proceso de constitución de la Red en España está casi culminado, aunque aún se encuentran pendientes importantes cuestiones: significadamente en el ámbito marino de Natura 2000 y en lo que concierne a los planes de gestión preceptivos, pues un significativo porcentaje de la Red aún no cuenta con un plan de este tipo aprobado. En cualquier caso, debe destacarse la incidencia de Natura 2000 en España, que puede calificarse como extraordinaria debido a las magnitudes manejadas. Así, existen en nuestro país más de 1.400 espacios LIC, la mayoría ya declarados como ZEC; y más de 600 ZEPA. En conjunto, comprenden una superficie total aproximada de 210.000 kilómetros cuadrados, de los cuales 137.000 corresponden a superficie terrestre. O lo que es lo mismo, hasta el 27% de nuestra superficie terrestre está incluida en la Red. De hecho, España es el país europeo que más contribuye en términos netos a Natura 2000 —EUROPARC ESPAÑA (2016: p. 9)—. Téngase en cuenta, así, que la media europea de superficie terrestre afectada por Natura 2000 alcanza el 17,90% (10).

A todos ellos se añadirían los diferentes espacios naturales protegidos (15 parques nacionales, 152 parques naturales, 291 reservas naturales, 342 monumentos naturales y 57 paisajes protegidos, a los que se suman más de

(8) Aunque se reconoce a los Estados cierto margen a fin de elegir los espacios LIC, se establecen algunos límites de conformidad con la Directiva de Hábitats, tal y como se encargaron de recordar algunas sentencias del TJE. Así, pueden consultarse tres sentencias del 11 de septiembre de 2001 (asuntos C-67/99; C-71/99 y C-220/99). Por ello, las exigencias económicas, sociales y locales, que sí que deben tenerse en cuenta a la hora de adoptar las medidas de gestión de los espacios Red Natura —artículo 3 de la Directiva de Hábitats y 42.1 de la LPNB de 2007— no pueden sin embargo determinar la elección y delimitación de los LIC o ZEPA (sentencia del TJE de 7 de noviembre de 2000 —asunto C-371/98—). Además, las propuestas de LIC aprobadas por las comunidades autónomas y enviadas a la Comisión, puesto que producen efectos sobre los particulares, pueden ser impugnadas (sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2009, F. 11 —CENDOJ: STS 2737/2009-ECLI:ES:TS:2009:2737—).

(9) Si bien la proposición de lugares a integrar en Natura 2000 es competencia de los Estados, en casos excepcionales, pueden designarse espacios no propuestos por aquéllos que sean considerados como fundamentales para el mantenimiento o supervivencia de un tipo de hábitat natural prioritario o de una especie prioritaria, a través de un procedimiento de concertación bilateral que, en caso de desacuerdo, será aprobado por el Consejo por unanimidad.

(10) Y que van desde el 8,94% de Dinamarca, al 35,52% de superficie terrestre afectada de Eslovenia.

800 espacios con figuras de protección desarrolladas por las comunidades autónomas) que, con datos a 2018, se encuentran declarados en España —un 13% de nuestra superficie terrestre— (11).

Ciertamente, los espacios naturales tienen una misión esencial, la conservación de la biodiversidad. Para ello se han ido introduciendo figuras que pretenden su salvaguardia, que van desde las reservas naturales, con una protección integral que excluye casi cualquier explotación o uso, a aquellos espacios integrados en Red Natura 2000, con una protección más laxa, siempre y cuando no estén incluidos simultáneamente como espacio natural protegido (12). La vocación de protección de Natura 2000 de la biodiversidad es análoga a la de una reserva natural, por ejemplo, pero con un régimen de gestión, usos y actividades permitidas, sensiblemente más flexible. Así, como recuerda SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: p. 609) en referencia a Natura 2000, el TJE «no prohíbe cualquier tipo de actividad humana en estas zonas, pero tampoco pone obstáculos a que los Estados miembros fijen prohibiciones al respecto». Se llega así al artículo 6 de la Directiva de Hábitats, que se analizará en los siguientes epígrafes. Es este precepto el que se encarga de establecer las medidas para la protección de los espacios Natura 2000, y el que obliga a evaluar a aquellos planes y proyectos que pueden afectarles.

No obstante, antes de continuar, hay que efectuar una sucinta alusión a los problemas que en materia de conservación de la biodiversidad se plantean. En lo que respecta a España, pero extrapolable a nivel de la Unión y mundial. En lo que directamente nos concierne, no puede desconocerse el considerable esfuerzo que ha supuesto la implantación de la Red Natura 2000 en España. El proceso de identificación de lugares y especies, su declaración y aprobación de adecuados planes de gestión, ha exigido un trabajo ingente y, en cierto modo, extraordinario.

Transcurridos ya 30 años desde la aprobación de la Directiva de Hábitats, no puede hablarse por el momento de éxito en las políticas de conservación de la biodiversidad ni en el ámbito comunitario ni en el resto del mundo. En este sentido, los problemas de conservación de la biodiversidad son recurrentes, como así quedó acreditado en el demoledor Informe de la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) de 2019.

(11) Puede consultarse a estos efectos a EUROPARC (2018: p. 10).

(12) Como señala EUROPARC-ESPAÑA (2016: p. 11), prácticamente todos los espacios naturales protegidos (parques nacionales, parques naturales, reservas naturales, etc.), están, simultáneamente, incluidos en Natura 2000. Esto es, hay un solapamiento entre figuras. Sin embargo, un 53% de la superficie integrada en Natura 2000, por el contrario, no está declarada como espacio natural protegido en alguna de las figuras contempladas por el Estado o las comunidades autónomas, lo que nos da idea de la importancia cuantitativa que constituye la Red y el esfuerzo que ha conllevado su declaración.

En lo que concierne a la Unión Europea, los malos datos se vieron confirmados, también en 2020, a través del Informe State of Nature in the EU 2013-2018. Informe elaborado por la AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2020), basándose en los datos suministrados por los propios Estados en virtud del mandato recogido en las Directivas de Aves y Hábitats. De este modo, y de cara a la siguiente década (2030), la Unión ha aprobado recientemente la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 (13), a fin de poner coto a los problemas de pérdida de biodiversidad detectados. En definitiva, igual que se habla de *crisis climática*, debe hablarse de manera semejante de *crisis de biodiversidad*. Entre otras cosas, porque probablemente ambos tengan como raíz el mismo problema.

III. LA PLANIFICACIÓN DE NATURA 2000. EL ARTÍCULO 6 (APARTADOS 1 Y 2) DE LA DIRECTIVA DE HÁBITATS

A tenor de lo ya expuesto, la Red Natura 2000 no se queda en un mero reconocimiento como espacio natural con una calificación jurídica determinada, sino que es necesario proceder a su gestión, esto es, su conservación y restablecimiento o mejora. Aquí es donde entra en acción el artículo 6 de la Directiva de Hábitats, clave del sistema como ya he expresado en líneas anteriores (14).

De este modo, el artículo 6.1 de la Directiva de Hábitats recoge una serie de prescripciones de carácter positivo, estableciendo para las ZEC que los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, *en su caso*, la adopción de adecuados planes de gestión, específicos para los

(13) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas. Bruselas, 20 de mayo de 2020. COM (2020) 380 final.

(14) Prueba de la importancia de este artículo 6 de la Directiva de Hábitats radica en que, en los inicios de la creación y constitución de la Red, podía detectarse una cierta reticencia inicial a su correcta transposición a los ordenamientos nacionales, tal y como queda reflejado en las sentencias del TJE de 6 de abril de 2000 —asunto C-256/98—; de 5 de diciembre de 2002 —asunto C-324/01—; de 13 febrero de 2003 —asunto C-75/01— y de 13 de diciembre de 2007 —asunto C-418/04—. Por otro lado, la importancia de este artículo 6 se vislumbra también en el especial esfuerzo con el que la Comisión Europea viene publicando diversos documentos de forma periódica en los que se contienen disposiciones orientativas o interpretativas. Bien es cierto que son de escaso valor jurídico, pero reflejan la interpretación de la Comisión Europea, que es precisamente el órgano de la Unión que cuenta con un papel relevante en lo relativo al control de la correcta aplicación de la Directiva de Hábitats. Además, estos documentos interpretativos u orientativos se van actualizando periódicamente con la (abundante) jurisprudencia dictada por el TJE. Es por ello que la cita de estos documentos —COMISIÓN EUROPEA (2000, 2012, 2018, 2019 y 2021)— son constantes en el trabajo.

lugares o integrados en otros planes de desarrollo, así como las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares (15). Tal mandato es extrapolable a las ZEPA, a tenor de lo señalado en los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva de Aves.

En España, es en el apartado 1 del artículo 46 de la LPNB de 2007 donde se desarrolla esta obligación planificatoria. De esta manera, estos planes de gestión deberán incluir, al menos, «los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable». Además, según se refiere en este precepto, los planes deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares, o con limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar. Todo ello se complementa con el apartado 2 de dicho artículo, al prescribir que «las Administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente ley».

Fruto de este mandato legal, en la última década se ha efectuado un proceso de planificación sin precedentes, por cuanto, se recuerda, Natura 2000 comprende el 27% de nuestra superficie terrestre. En este sentido, con datos actualizados a enero de 2019, los planes de gestión aprobados superarían el 70% de los LIC o ZEPA declarados, alcanzando casi el 80% si se cuentan los que se encontraban en tramitación en esa fecha (16).

(15) Si bien la Directiva de Hábitats utiliza la alocución «en su caso» concerniente a la aprobación de planes de gestión, como señala la sentencia del TJE de 10 de mayo de 2007 —asunto C-508/04—, la adopción de esas medidas resulta obligatoria. Cuestión distinta es que se deje al arbitrio de cada Estado el instrumento o instrumentos que a tal fin consideren. En cualquier caso, en el derecho español, una vez traspuesta la Directiva a nuestro ordenamiento, sí que resulta obligatoria la adopción de un plan o instrumento de gestión —ex artículo 46.1.a) de la LPNB de 2007—. Aclarando, también, que las medidas de conservación serán adoptadas por el Estado o las comunidades autónomas (en gran parte, esta administración). Por otro lado, como indica RUIZ DE APOCADA ESPINOSA (2020: p. 361) con cita jurisprudencial, estos planes tienen naturaleza reglamentaria, situándose además de forma prevalente sobre otro tipo de planes como los urbanísticos.

(16) Pueden consultarse así los datos publicados por EUROPARC-ESPAÑA en su página web: <http://www.redeuroparc.pulsia.es/observatorio/termometro-red-natura-2000/situacion-rn2000/estado-planes> (última consulta el 31 de mayo de 2022). En cualquier caso, el porcentaje de planes de gestión aprobados ha aumentado sensiblemente, fundamentalmente

Al margen de los datos cuantitativos de los planes de gestión, hay que hacer también referencia a los criterios cualitativos. Esencialmente, la gran cantidad de superficie a gestionar y el escaso plazo para aprobar estos planes, ha causado que surjan ciertas dudas en lo que se refiere a su calidad técnica. Un ejemplo, ha sido relativamente habitual que se aprueben planes de gestión de multitud de lugares Red Natura 2000 de forma simultánea (caso de Extremadura o Aragón, por ejemplo), lo que comprometería seriamente su calidad, por no hablar de que tal manera de proceder desvirtúa los procesos de información pública previstos, al conformarse expedientes administrativos sometidos a consulta, con una extensión en algunos casos inabarcable (17).

En cualquier caso, dada la magnitud de superficie afectada por Natura 2000 en España, no puede entenderse que la integración de un espacio en la Red conlleve que las actividades humanas resulten sistemáticamente excluidas, sino que deben establecerse parámetros bajo los cuales aquéllas puedan llevarse a cabo sin suponer una amenaza para los hábitats y especies, y, a la vez, potenciar e impulsar las que favorezcan su conservación.

IV. LOS APARTADOS 3 Y 4 DEL ARTÍCULO 6 DE LA DIRECTIVA DE HÁBITATS Y SU REFLEJO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. CONFIGURACIÓN JURISPRUDENCIAL

1. Prefacio

Más allá de las medidas positivas a implantar en la Red vistas con anterioridad —artículo 6.1) y 2)—, la Directiva de Hábitats también introduce medidas negativas, en el sentido de impedir la ejecución de planes o proyectos que puedan constituir un deterioro del espacio Natura 2000 y sus objetivos de conservación, y que se aplican igualmente a las ZEPA en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva de Hábitats. Así, los apartados 2 a 4 de este artículo 6 de la Directiva de Hábitats, regulan esta cuestión —transpuestos a

por la aprobación por parte de Aragón de una considerable cantidad de planes que se encontraban en tramitación. Puede consultarse así el Decreto 13/2021, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se declaran las Zonas de Especial Conservación en Aragón, y se aprueban los planes básicos de gestión y conservación de las Zonas de Especial Conservación y de las Zonas de Especial Protección para las Aves de la Red Natura 2000 en Aragón.

(17) De hecho, se detecta una cierta litigiosidad, como anticipara GALLEGO BERNAD (2014: p. 187), que desemboca en un goteo de sentencias anulando algunos de estos planes de gestión. Paradigmática es a estos efectos la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2020 (CENDOJ: STS 1706/2020-ECLI: ES:TS:2020:1706), que confirma en lo sustancial la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 19 de junio de 2018, que anulaba una parte esencial de los 75 planes de gestión de la Red en esa comunidad, que se habían aprobado de forma simultánea a través de un único Decreto de 2015. Puede verse un comentario a esta sentencia en BLASCO HEDO (2020).

nuestro ordenamiento en los apartados 3 a 7 del artículo 46 de la LPNB de 2007—.

Tal y como ha quedado apuntado más arriba, el éxito de la Red Natura 2000, no pasa por la prohibición sistemática de toda actividad antrópica en estos espacios y sus alrededores, fundamentalmente debido a la magnitud de superficie afectada en nuestro país. Piénsese además en la desigual afección territorial de Natura 2000, sobre todo en entornos despoblados, que aportarían una mayor cantidad de territorio a la Red, viendo cercenadas sus posibilidades de desarrollo. Desde luego la creación de Natura 2000 no responde al esquema de calificación como espacio natural y consecuente prohibición radical de toda actividad humana, como sí que lo supondría, a modo de ejemplo, su clasificación como reserva natural —artículo 32 de la LPNB de 2007—, figura en la cual casi cualquier actividad queda vetada. Más bien, lo que se trata es de permitir —incluso favorecer— aquellas actividades que no sólo resultan inocuas para los fines de conservación de hábitats y especies, sino que incluso pueden favorecer su mantenimiento y mejora. Piénsese en toda clase de actividades tradicionales, cuyo ejercicio han mantenido extensas superficies en un estado tal que lo han hecho ser acreedores de su integración en Natura 2000.

Pero evidentemente, hay que evitar de la manera más eficaz posible aquellas actividades que sí constituyan un perjuicio en esos hábitats y especies bajo protección de la Directiva de Hábitats. En este sentido, el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats es claro, al expresar que cualquier plan o proyecto (18) que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, debe someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación. De esta manera, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado que, a la vista de las conclusiones de la evaluación, no se va a causar perjuicio a la integridad del lugar en cuestión.

Así las cosas, todo plan o proyecto que cause perjuicio a la integridad del espacio Natura 2000, debe quedar vetado. No obstante lo anterior, se permite —6.4 de la Directiva de Hábitats— que pueda llevarse a cabo la ejecución del plan o proyecto, pese a las conclusiones negativas de la evaluación, siempre y cuando: (i) no existan soluciones alternativas; (ii) concurran

(18) En el ordenamiento español —artículo 46 de la LPNB de 2007—, junto a los términos «plan» y «proyecto», aparece el término «programa», que no es citado en el artículo 6 de la Directiva de Hábitats (tan solo en uno de los considerandos). En cualquier caso, este término de «programa» sería equiparable al de «plan», por lo que prescindo en lo sucesivo a nombrarlo.

razones imperiosas de interés público de primer orden; y (iii) se adopten las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000.

Además, en caso de que el lugar considerado albergase un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios (19), se establece un sistema de protección reforzada, pues sólo pueden alegarse razones imperiosas de interés público de primer orden 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.

Hay que tener en cuenta que estos apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats, constituyen en cierta manera un régimen de autorización, a través del cual se fijan las circunstancias en las que es posible permitir o no la ejecución de un plan o proyecto, incluso cuando cuente con efectos negativos en un espacio Natura 2000, tal y como señala la COMISIÓN EUROPEA (2019: p. 23) (20).

Ambos apartados (3 y 4) del artículo 6 de la Directiva de Hábitats, se abordan a continuación, atendiendo esencialmente a las numerosas sentencias dictadas por el TJE en aplicación de los mismos, que permiten interpretar el alcance y características principales de este régimen autorizador.

2. El apartado 3 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats y la «evaluación adecuada». Requisitos para su aplicación

A la vista del contenido del apartado 3 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats —artículo 46.4 de la LPNB de 2007— son varios los factores y condicionantes que deben ser examinados, a fin de determinar si el plan o proyecto causa o no perjuicio a la integridad del espacio Natura 2000. Así:

(19) Los tipos de hábitat naturales prioritarios son aquéllos que están amenazados de desaparición en el territorio de la Unión Europea y cuya conservación supone una responsabilidad especial para la UE. Especies prioritarias, son aquellas que, estando en peligro, su conservación supone una especial responsabilidad para la comunidad. A este respecto, hay que tener en cuenta que la Directiva de Aves no realiza calificación alguna de ninguna ave como especie prioritaria, por lo que se quedaría fuera de este supuesto de consulta previa a la Comisión Europea. Sobre esta cuestión puede verse a GALLEGO BERNAD (2017: p. 32).

(20) Y en cuanto a la relación de estos apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats con el apartado 2, puede citarse la sentencia del TJE de 15 de mayo de 2014 —asunto C-521/12—, párrafo 19, al declarar que «en su sentencia Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 32), el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones del artículo 6 de la Directiva “hábitats” deben interpretarse como un conjunto coherente a la luz de los objetivos de conservación perseguidos por esta Directiva. En efecto, los apartados 2 y 3 de este artículo tienen por objeto garantizar el mismo nivel de protección para los hábitats naturales y los hábitats de especies, mientras que el apartado 4 de dicho artículo se limita a establecer una excepción a la segunda frase de dicho apartado 3».

a) *Cualquier plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma debe someterse a evaluación, cuando pueda afectar de forma apreciable al lugar Natura 2000.*

En primer lugar, lo que hay que determinar es a que se está haciendo referencia con los términos «proyecto» y «plan». Comenzando con el término «proyecto», hay que puntualizar previamente que su caracterización jurídica no tiene por qué coincidir exactamente con el término «proyecto» contemplado en la legislación de evaluación ambiental, tal y como señala GARCÍA URETA (2019: p. 40) (21). Sobre este mismo aspecto puede verse a la COMISIÓN EUROPEA (2000: p. 33), al afirmar que «la palabra proyecto debe interpretarse en un sentido amplio de manera que englobe tanto las obras de construcción como otras intervenciones en medio natural». Téngase en cuenta que si un proyecto debe ser sometido a evaluación de impacto ambiental en un suelo «ordinario», con más razón lo será en suelo incluido en Natura 2000. Pero es que, además, puede haber proyectos que, estando excluidos de esta evaluación por la normativa reguladora de las evaluaciones, deban ser examinados a la luz del apartado 3 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats.

También el término «plan» debe ser interpretado en sentido amplio, como así señala la COMISIÓN EUROPEA (2018: pp. 35-38), citando además jurisprudencia del TJE. De esta manera se incluirían los planes urbanísticos y territoriales, así como los de carácter sectorial, excluyendo, salvo excepciones, los planes que por su naturaleza sean declaraciones políticas en los que se expone la voluntad o intención política general de un ministerio o de una administración de rango inferior (22).

Pero al margen de esta amplitud con la que deben ser interpretados ambos términos, pueden existir supuestos problemáticos. Por ejemplo, una dispensa general de algunas actividades respecto de la evaluación de repercusiones sobre espacios Natura 2000, no tiene cabida bajo la luz de la Directiva de Hábitats (23). Tampoco pueden excluirse de la evaluación adecuada a aquellos planes o proyectos que hayan sido aprobados por el poder legislativo (24), ni a aquellos cuyas actividades estén sujetas a declaración previa sustitutivas de la autorización (25). Por último, no pueden excluirse planes y proyectos que

(21) Aunque, desde luego, todos los proyectos que son objeto de evaluación de impacto ambiental, deben ser considerados proyectos a los efectos del artículo 6.3 de la Directiva de Hábitats, como así reconoce la sentencia del TJE de 29 de julio de 2019 —asunto C-411/17—, párrafos 122-124.

(22) Puede verse también COMISIÓN EUROPEA (2019: p. 27).

(23) Sentencia del TJE de 4 de marzo de 2010 —asunto C-241/08—, párrafo 31.

(24) Sentencia del TJE de 16 de febrero de 2012 —asunto C-182/10—, párrafos 69 y 70.

(25) Sentencia del TJE de 4 de marzo de 2010 —asunto C-241/08—, párrafos 55 y 63.

vayan a ejecutarse fuera de un espacio integrado en la Red, pero tenga repercusiones sobre el mismo (26) o se trate de proyectos de tamaño reducido (27).

No se aplica, sin embargo, el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats a aquellas obras cuya ejecución estuviera supeditada a la obtención de una autorización, pero hayan sido realizadas sin su obtención previa (esto es, obras ilegales) (28); ni tampoco a aquellos instrumentos que no lleguen a concretar el lugar en el que van a desarrollarse, sino que tal decisión de localización se pospone a un momento posterior (29).

La segunda cuestión a dilucidar es acerca de si el plan o proyecto tiene o no relación directa con la gestión del espacio Natura 2000. En caso afirmativo, o cuando la propia actividad del plan o proyecto está permitida en el instrumento de gestión del espacio, no será necesaria la evaluación del artículo 6.3 de la Directiva de Hábitats —disposición adicional séptima de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental—.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta que el hecho de que un plan tenga relación directa con la gestión del espacio, no siempre le exime de la obligación de someterse a evaluación ambiental —GARCÍA URETA (2019: pp. 42 y 43) (30)—. Al respecto, puede consultarse también a la COMISIÓN EUROPEA (2018: p. 39 y 2019: p. 33), al señalar que ciertos elementos de los instrumentos de gestión, pueden resultar ajenos a la conservación, y por tanto tengan que someterse a la evaluación adecuada. Sobre esta cuestión puede consultarse también el amplio análisis de SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: pp. 168-175).

Por último, hay que examinar qué debe entenderse sobre que el plan o proyecto pueda afectar de forma apreciable al lugar Natura 2000, a fin de

(26) Sentencia del TJE de 29 de julio de 2019 (asunto C-411/17), párrafo 136 o sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 8 de mayo de 2012 (CENDOJ: STSJ CL 1472/2013-ECLI:ES:TSJCL:2013:1472).

(27) Sentencia del TJE de 13 de diciembre de 2007 —asunto C-418/04—, párrafo 244 y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares de 24 de julio de 2012 (CENDOJ: STSJ BAL 908/2012-ECLI:ES:TSJBAL:2012:908).

(28) Sentencia del TJE de 10 de noviembre de 2016 —asunto C-504/14—, párrafo 122.

(29) Caso del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos en varias zonas próximas a las Islas Canarias. En este sentido puede consultarse la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2014 —CENDOJ: STS 2746/2014-ECLI:ES:TS:2014:2746—, que no anula el Real Decreto por no concretarse aún si los permisos afectarán o no a Natura 2000.

(30) Resulta muy interesante la sentencia del TJE de 4 de marzo de 2010 —asunto C-241/08—, la cual considera que los contratos Natura 2000 (firmados con propietarios para la consecución de objetivos de conservación del lugar) no tienen por qué ser considerados *per se* que tienen relación directa con la gestión del lugar.

dilucidar si resulta o no preceptiva su «evaluación adecuada». Al margen de la definición que se hace de «efectos apreciables» en el artículo 5.1.b) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (31), hay que destacar al respecto que, en caso de duda sobre la posible afección apreciable, debe procederse a su evaluación, en virtud del (omnipresente en el derecho ambiental) principio de cautela, tal y como indican las sentencias del TJE de 7 de septiembre de 2004, asunto C-127/02 y de 11 de abril de 2013, asunto C-258/11. Puede consultarse también sobre la aplicación del principio de cautela en estos supuestos, lo manifestado por la COMISIÓN EUROPEA (2000: pp. 34 y 35; 2012: pp. 3 y 4). Como señala GARCÍA URETA (2006: p. 724), basta la mera probabilidad de que se va a causar perjuicio a la integridad para que el plan o proyecto deba someterse a la adecuada evaluación prevista en el artículo 6.3 de la Directiva de Hábitats (32).

Además, a fin de determinar sobre esta afección apreciable, no sólo hay que tener en cuenta el plan o proyecto objeto de examen de forma individual, sino teniendo en cuenta la combinación de sus efectos con otros (planes y proyectos que hayan concluido; que estén autorizados pero no se hayan concluido aún o que efectivamente hayan sido propuestos) (33).

b) *El concepto de «adecuada evaluación» sobre las repercusiones al lugar.*

Una vez determinados los planes y proyectos que por su probable afección a un espacio Natura 2000 deben someterse a evaluación, hay que conocer en qué modo y con qué alcance debe realizarse esta. Surge así en el artículo 6.3 de la Directiva de Hábitats el concepto de «evaluación adecuada», aten-

(31) Así, se definen los «efectos apreciables» como aquellos que «pueden empeorar los parámetros que definen el estado de conservación de los hábitats o especies objeto de conservación en su lugar o, en su caso, las posibilidades de restablecimiento».

(32) Así, la sentencia del TJE de 13 de diciembre de 2007 —asunto C-418/04— se expresa en los siguientes términos —párrafo 226— al respecto del principio de cautela: «el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva supe-dita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o una posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable». Puede consultarse también, sobre este mismo aspecto, la sentencia del TJE de 17 de abril de 2018 —asunto C-441/17—, párrafo 158; y a otros autores como a RUIZ DE APOCADA ESPINOSA (2020: p. 364) o a SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: pp. 181-203).

(33) COMISIÓN EUROPEA (2018: p. 43). Además, como señala la sentencia del TJE de 13 de diciembre de 2007 —asunto C-418/04—, «el hecho de que no se tenga en cuenta el efecto acumulativo de los proyectos tiene como consecuencia práctica que la totalidad de los proyectos de un determinado tipo puede quedar exenta de la obligación de evaluación, aunque, considerados conjuntamente, pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente» —párrafo 245—.

diendo a los objetivos de conservación de dicho lugar. Sobre esta cuestión, como reconoce la sentencia del TJE de 20 de septiembre de 2007 —asunto C-304/05—, la Directiva de Hábitats no define ningún método particular para realizar tal evaluación (párrafo 57). En cualquier caso, esta sentencia alude a que «dicha evaluación debe entenderse de modo que las autoridades competentes puedan tener la certeza de que un plan o proyecto no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate, ya que, cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de tales efectos, deberán denegar la autorización solicitada», siendo preciso «que no exista ninguna duda razonable desde un punto de vista científico» al respecto de no causar daños a la integridad del lugar —párrafos 58 y 59—.

Como señala la COMISIÓN EUROPEA (2012: p. 5), en esta evaluación «deben identificarse todos los aspectos del plan o proyecto que pueden incidir, individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, en dichos objetivos (los objetivos del conservación del ámbito)», incluyendo «todos los elementos relacionados con la integridad del espacio y la coherencia global de la red» (34).

En lo que respecta a España, el procedimiento para evaluar las repercusiones negativas sobre el espacio Natura 2000 y sus objetivos de conservación se ha reconducido al clásico procedimiento de evaluación de impacto ambiental o de evaluación ambiental de planes y programas, aunque fruto de las obligaciones derivadas de la Directiva de Hábitats, resulte necesaria la introducción de especificidades al procedimiento (35).

(34) Véase también COMISIÓN EUROPEA (2018: pp. 44 a 52). Por otro lado, como señala la COMISIÓN EUROPEA (2021: p. 3), este órgano comunitario ha adoptado varios documentos de orientación sectoriales para distintos ámbitos estratégicos (energía, minería, puertos, agricultura y silvicultura), que analizan las particularidades de las evaluaciones de planes y proyectos encuadrables en estos sectores, y que podrían atenderse en caso de que afectasen también a espacios Natura 2000.

(35) Y es que, como señala la sentencia del TJE de 13 de diciembre de 2007 —asunto C-418/04— (párrafo 231), «estas dos Directivas (de evaluación de impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica) contienen disposiciones relativas al procedimiento de deliberación sin vincular a los Estados miembros en cuanto a la decisión y sólo se refieren a determinados proyectos y planes. En cambio, a tenor del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, un plan o un proyecto sólo puede autorizarse cuando las autoridades nacionales competentes se hayan asegurado de que no causa perjuicio a la integridad del lugar. Por lo tanto, las evaluaciones en virtud de la Directiva 85/337 o de la Directiva 2001/42 no pueden sustituir al procedimiento previsto en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats». Una muestra de estas modulaciones o especificidades a las que me refiero, pueden ser, a modo de ejemplo, los apartes que se efectúan en los Anexos IV y VI de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Sobre esta cuestión puede consultarse a RUIZ DE APOCADA ESPINOSA (2020: pp. 358, 360 y 368-371), y el análisis jurisprudencial y doctrinal citado por este autor, así como lo señalado por la COMISIÓN EUROPEA (2000: pp. 36-38 y 2018: pp. 44-52).

A modo de ejemplo, determinados planes o proyectos pueden ser excluidos de esta evaluación ambiental por razones vinculadas a la defensa nacional y emergencia civil o por afectar a infraestructuras críticas —artículo 8 (apartados 1, 2 y 3) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental—, y sin embargo afectar a espacios Natura 2000. El 6.3 de la Directiva de Hábitats, en definitiva, no contempla supuestos de exclusión por estas razones, por lo que deben seguir sometiéndose a la «evaluación adecuada» de constante referencia (36).

De esta manera, prevé este mismo artículo 8 (apartado 5) la realización por el promotor de una evaluación de las repercusiones sobre los espacios Red Natura 2000 (37), siendo que si se acredita que el plan o proyecto, causa un perjuicio a la integridad de algún espacio Natura 2000, el procedimiento deberá sustanciarse conforme a lo regulado en los apartados 4 a 7 del artículo 46 de la LPNB de 2007. Esto es, por los apartados 3 y 4 de la Directiva de Hábitats (38).

Volviendo al concepto general de «evaluación adecuada», en resumen, los planes y proyectos deben examinarse contando con una calidad técnica y científica, debiendo asegurarse la administración de que no se va a causar perjuicio al lugar —GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ (2017: p. 54) (39)—. Así, SÁNCHEZ

(36) En materia de defensa nacional, pueden citarse las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2014 —CENDOJ: STS 490/2014-ECLI:ES:TS:2014:490 y CENDOJ: STS 662/2014-ECLI:ES:TS:2014:662—, en cuanto obliga a aplicar los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats a proyectos vinculados a este ámbito competencia del Estado.

(37) Para ello, «el promotor elaborará un informe de repercusiones sobre los hábitats y especies objetivo de conservación de los espacios afectados, incluyendo las medidas preventivas, correctoras y compensatorias Red Natura 2000 adecuadas para su mantenimiento en un estado de conservación favorable, y un esquema de seguimiento ambiental, y el órgano sustantivo consultará preceptivamente al órgano competente en la gestión de los espacios Red Natura 2000 afectados, para remitir posteriormente el informe junto con la consulta al órgano ambiental, al objeto de que éste determine, a la vista del expediente, si el plan, programa o proyecto causará un perjuicio a la integridad de algún espacio Red Natura 2000». Además, continúa este apartado señalando que «en casos de fuerza mayor, reacción ante catástrofes o accidentes graves, parte o todas las actuaciones señaladas en el párrafo anterior podrán realizarse *a posteriori*, justificándose dichas circunstancias en la aprobación del proyecto».

(38) Bien es cierto que, a juicio de GARCÍA URETA (2019: pp. 11-13), esta disposición nacional no acaba de casar completamente con la Directiva de Hábitats. Téngase en cuenta que, como indica SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: p. 148), «las excepciones recogidas en las Directivas específicas de evaluación de proyectos y de planes y programas no serán de aplicación a los fines de la Directiva de Hábitats» —ver también a estos efectos el amplio examen efectuado en las pp. 211-236—.

(39) Continúa este autor señalando que la carga de la prueba al respecto de que no se causa perjuicio al espacio Natura 2000 recae sobre la administración (siguiendo la jurisprudencia del TJE). No obstante, nos advierte que «como no se pruebe suficientemente que la evaluación de impacto ambiental no ha sido adecuada, las posibilidades de anular la

GONZÁLEZ (2021: pp. 260-353), con extenso análisis jurisprudencial del TJE, alude a los requisitos o criterios que han de cumplirse, que resumidamente son los siguientes (40):

- (i) Los perjuicios causados deben identificarse a la luz de los mejores conocimientos científicos.
- (ii) Deben evaluarse los efectos sinérgicos y acumulativos de todos los planes y proyectos que puedan afectar al espacio, incluyendo los que estén fuera.
- (iii) Tener como fundamento los objetivos de conservación del lugar (41).
- (iv) No será la evaluación apropiada cuando falte información o datos fiables.
- (v) La evaluación no debe contar con lagunas.

c) *Debe asegurarse que la ejecución del plan o proyecto no va a causar perjuicio a la integridad del lugar en cuestión.*

Finaliza remarcando el artículo 6.3 de la Directiva de Hábitats que sólo se declarará la conformidad con el plan o proyecto, cuando se haya asegurado en la evaluación que no se va a causar perjuicio a la integridad del lugar Natura 2000. En el ordenamiento español, se completa esta cuestión aludiendo a que «los criterios para la determinación de la existencia de perjuicio a la integridad del espacio serán fijados mediante Orden del Ministro

misma se ven muy reducidas, pues en muchos órganos judiciales y también académicos sigue la inercia de la aplicación de principios como la presunción de veracidad —y acierto— de las autoridades administrativas apoyada en la más que acrisolada objetividad de los técnicos de la Administración, o la aplicación de la institución de la discrecionalidad administrativa a la Evaluación de Impacto Ambiental, algo que, por fortuna el Tribunal Supremo ya ha corregido, como se expondrá. No obstante, falta ahora que los Juzgados y Tribunales inferiores se lean las sentencias del Alto Tribunal». Idea que repite en este mismo trabajo (pp. 56-57). Sobre esta cuestión puede consultarse también a SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: pp. 396-402).

(40) Véase, a modo de ejemplo, la sentencia del TJE de 24 de noviembre de 2011 —asunto C-404/09—, párrafos 100 y 105, que afectaba a la mina de carbón a cielo abierto en Alto Sil en España; la sentencia del TJE de 16 de febrero de 2012 —asunto C-182/10—, párrafo 67; la sentencia del TJE de 11 de abril de 2013 —asunto C-258/11—, párrafos 40-44. En el plano nacional también se han desechado algunas evaluaciones por, a modo de ejemplo, no haber tenido en cuenta las afecciones sobre tendidos eléctricos en un línea férrea de alta velocidad, no considerando que se haya realizado una «evaluación adecuada» (sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2006 —CENDOJ: SAN 5598/2006-ECLI:ES:AN:2006:5598— y sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2010 —CENDOJ: STS 3263/2010-ECLI:ES:TS:2010:3263—).

(41) Cabe advertir, como señala GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ (2017: pp. 54 y 55), que en algunos supuestos no es posible conocer con plena seguridad (atendiendo a la naturaleza de los planes y proyectos, y distinguir qué es norma y qué no de los mismos) cuáles son estos objetivos de conservación.

de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, oída la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente» (42).

Al respecto de lo que debe entenderse por no causar «perjuicio a la integridad», puede consultarse a RUIZ DE APOCADA ESPINOSA (2020: pp. 367 y 368), teniendo en cuenta que se trata de un concepto jurídico indeterminado. En cualquier caso, como señala la sentencia del TJE de 26 de octubre de 2006 —asunto C-239/04—, se entiende que la ejecución del plan o proyecto, no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar, «cuando no exista ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos» —párrafo 20—. Manifestación, de nuevo, del principio de cautela al que antes hacía referencia.

3. El apartado 4 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats. Requisitos para su aplicación

Lo visto en el subepígrafe anterior nos ha dejado claro que la regla general es que sólo pueden autorizarse planes o proyectos que no causen perjuicio a la integridad de los lugares Natura 2000. No obstante, el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats ampara que el plan o proyecto pueda llegar a ejecutarse si, amén de otros requisitos, concurren razones imperiosas de interés público de primer orden que obliguen (o justifiquen) a su realización. La aplicación de esta excepción, a fin de garantizar que la coherencia global de la Red se mantenga intacta, llevará aparejada la obligación de adoptar cuantas medidas compensatorias resulten necesarias.

Dada la considerable extensión de la Red Natura 2000 en España, este mecanismo de excepcionalidad de admisión de usos y actividades incompatibles con los valores ambientales a proteger en la Red, puede considerarse algo frecuente, si bien no puede hablarse de cotidianidad en su aplicación. Piénsese, por ejemplo, en grandes infraestructuras de carácter lineal (líneas férreas, autopistas, etc.). No obstante, la excepcionalidad del 6.4 de la Directiva de Hábitats, repercute en la obligación de que su aplicación sea restrictiva, como así ha señalado la jurisprudencia del TJE (43), y reclaman GARCÍA URETA

(42) Orden ministerial que no consta que se haya aprobado por el momento. No obstante, existe publicada una Guía metodológica de evaluación de impacto ambiental en Red Natura 2000, que recoge los criterios utilizados por la Subdirección General de Biodiversidad y Medio Natural para la determinación del perjuicio a la integridad de Espacios de la Red Natura 2000 por afección a Hábitats de interés comunitario. https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/criteriossgbymnperjuiciohabitats_tcm30-481533.pdf (última consulta el 7 de junio de 2022).

(43) Puede citarse a este respecto la sentencia del TJE de 26 de octubre de 2006 —asunto C-239/04—, párrafo 35 o la sentencia del TJE de 20 de septiembre de 2007 —asunto C-304/05—, párrafo 82.

(2006: p. 712), GALLEGO BERNAD (2014: p. 314) o SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: p. 512)– (44).

Ahora bien, cabe advertir primeramente que la aplicación del supuesto excepcional previsto en el 6.4 de la Directiva de Hábitats, debe partir imperativamente de la realización previa de la evaluación adecuada prevista en el 6.3. Esto es, debe respetarse el orden secuencial entre los apartados 3 y 4 del artículo 6 —COMISIÓN EUROPEA (2018: p. 56 y 2019: p. 39)— (45).

En cualquier caso, la aplicación de este apartado 4 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats conlleva la concurrencia de una serie de requisitos y exigencias que pasan a examinarse a continuación, atendiendo de nuevo a la intensa labor de interpretación llevada a cabo por el TJE, debido a la numerosa casuística que ha derivado de su aplicación a lo largo de los años. Así:

a) *Se tiene que constatar la ausencia de soluciones alternativas.*

Tal y como señala la sentencia del TJE de 26 de octubre de 2006 —asunto C-239/04—, párrafo 36, la realización de un plan o proyecto a la luz del artículo 6.4, está supeditada como primer requisito a que se demuestre la inexistencia de soluciones alternativas, incluyendo aquéllas que se sitúen fuera del lugar Natura 2000 —párrafo 37—. A juicio de la COMISIÓN EUROPEA (2000: p. 42 y 2012: p. 7), este análisis de alternativas debe haberse efectuado en la «evaluación adecuada» a la que antes se hacía referencia (46). Además, con

(44) En este mismo sentido, puede consultarse a la COMISIÓN EUROPEA (2000: p. 42).

(45) Así, como declara la sentencia del TJE de 20 de septiembre de 2007 —asunto C-304/05—, párrafo 83, «en efecto, la determinación de estas repercusiones a la luz de los objetivos de conservación del lugar en cuestión constituye un requisito previo indispensable para la aplicación de dicho artículo 6, apartado 4, ya que, a falta de esta información, no cabe apreciar si se cumplen los requisitos para aplicar esta excepción. En efecto, el examen de si concurren eventualmente razones imperiosas de interés público de primer orden y de si existen alternativas menos perjudiciales requiere una ponderación con respecto a los perjuicios que el plan o proyecto considerado causen al lugar. Además, con objeto de determinar la naturaleza de eventuales medidas compensatorias, los perjuicios causados a este lugar deben ser identificados con precisión». Ver a este respecto también la sentencia del TJE de 24 de noviembre de 2011 —asunto C-404/09—, párrafo 109; la sentencia del TJE de 15 de diciembre de 2011 —asunto C-560/08—, párrafo 138; la sentencia del TJE de 11 de septiembre de 2012 —asunto C-43/10—, párrafo 114; la sentencia del TJE de 14 de enero de 2016 —asunto C-399/14—, párrafo 57; la sentencia del TJE de 21 de julio de 2016 —asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15—, párrafos 61 y 64 o la sentencia del TJE de 16 de julio de 2020 —asunto C-411/19—, párrafo 51.

(46) Aunque, como afirma SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: p. 527) con cita de jurisprudencia del TJE, «solo podrán examinarse las soluciones alternativas cuando las conclusiones de la evaluación ambiental efectuada son negativas o produzcan dudas, y el plan o proyecto deba realizarse de todos modos. Consecuentemente, las soluciones alternativas no serán un dato a tener en cuenta por las autoridades nacionales competentes al evaluar ambientalmente el plan o proyecto». Ahora bien, continúa la misma autora (p. 528), ello no obsta para que las

cita de jurisprudencia del TJE, la COMISIÓN EUROPEA (2018: p. 57) también advierte de la necesidad de que se estudien con el mismo nivel de detalle todas las soluciones alternativas posibles que cumplan los objetivos del plan o proyecto. Y es que, según palabras de GALLEGO BERNAD (2014: p. 320), la Comisión ha revelado algunas carencias al respecto del análisis de alternativas (47).

Por último, a la hora de efectuar el análisis de alternativas, y de descartarlas, podrá ser tomado en consideración el elevado coste económico que conlleve su ejecución, pero esta cuestión no podrá tener el carácter de factor determinante, tal y como señala la sentencia del TJE de 16 de julio de 2020 —asunto C-411/19—, párrafo 41.

b) *Tienen que concurrir razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de índole social y económica.*

El segundo requisito a la hora de aplicar la excepcionalidad prevista en el 6.4 de la Directiva de Hábitats, es que la ejecución del plan o proyecto deba realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica. El problema es que no se define lo qué es razón imperiosa de interés público de primer orden, como la propia Comisión Europea reconoce (48), aunque quepa puntualizar de modo previo que, estos

soluciones alternativas sean ya indicadas en la evaluación ambiental. A este respecto, puede consultarse la sentencia del TJE de 4 de marzo de 2010 —asunto C-241/08—, párrafos 70-73.

(47) Además, esta misma autora (pp. 321-323) detecta una disparidad en cuanto al rigor con el que los órganos jurisdiccionales controlan esta cuestión del análisis de soluciones alternativas, siendo los tribunales españoles más laxos, además de atribuir la carga de la prueba de la inexistencia de alternativas al recurrente. En este sentido, SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: pp. 525-526) advierte que «aunque será la autoridad competente la que tendrá la obligación de asegurar la no existencia de otras alternativas, y el promotor pueda simplemente facilitarle la tarea, en la práctica la autoridad se limita, en muchas ocasiones, a analizar las alternativas que el promotor le propone».

(48) COMISIÓN EUROPEA (2000: p. 43; 2012: p. 7 y 2018: p. 58). El término «razón imperiosa de interés público de primer orden» es una expresión originaria del derecho comunitario, que se utiliza en instrumentos normativos de la Unión. Similar es la expresión «razón imperiosa de interés general» utilizada en el ámbito de la Directiva de Servicios, de construcción jurisprudencial. En la normativa ambiental española, es un término que va haciendo fortuna, que en cierta manera cabría identificar con nuestro clásico «interés público» e «interés general», aunque reforzado. Así, puede verse el artículo 19 de la LPNB de 2007, que permite contradecir o no acoger un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales cuando concurren razones imperiosas de interés público de primer orden; el artículo 61.1.c) de esta misma norma, como excepción a las prohibiciones establecidas en la regulación de la conservación *in situ* de la biodiversidad autóctona silvestre; o el artículo 50.1.c) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en la redacción dada por la Ley 21/2015, de 20 de julio), en cuya virtud se ampara el cambio del uso forestal de terrenos incendiados en montes no catalogados, cuando, entre otros supuestos, «concurrán razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada».

intereses públicos que deben concurrir, pueden ser promovidos por entidades privadas (49). Además, los planes y proyectos que vayan a acogerse a esta excepción, deben ser indispensables para proteger valores fundamentales para la vida de los ciudadanos (salud, seguridad, medio ambiente, etc.) (50). Por otro lado, de forma clara, aplicar este supuesto excepcional sin acreditar las razones imperiosas de interés público de primer orden, traerá como consecuencia la anulación del plan o proyecto de que se trate (51).

Conforme al ordenamiento español, la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto mediante una ley o por acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de Gobierno de la comunidad autónoma. Acuerdo que, en todo caso, deberá ser motivado y público. Todo ello de conformidad con el apartado 5 del artículo 46 de la LPNB de 2007.

La casuística de razones imperiosas de interés público de primer orden invocadas a fin de ejecutar planes y proyectos en espacios Natura 2000, es variada y heterogénea, y resulta difícil extraer de ellas puntos en común más allá del caso concreto y de lo ya manifestado hasta el momento (52).

(49) Sobre la admisión de proyectos privados, puede consultarse la sentencia del TJE de 16 de febrero de 2012 —asunto C-182/10—, párrafo 77. No obstante, la COMISIÓN EUROPEA (2000: p. 44 y 2018: p. 59), alude a la necesidad de que sea de «primer orden», interpretando que no es suficiente cualquier tipo de interés público de naturaleza social o económica, habida cuenta de la importancia específica del interés protegido por la Directiva de Hábitats. Además se exige que se trate de un interés a largo plazo. Puede verse también al respecto a GALLEGO BERNAD (2014: pp. 324-325).

(50) COMISIÓN EUROPEA (2012: p. 12). Continúa añadiendo este órgano europeo que estarían incluidas también aquellos planes o proyectos que resulten indispensables «en el marco de políticas fundamentales para el Estado o la sociedad, y en el marco de la realización de actividades de naturaleza económica o social para cumplir obligaciones de servicio público específicas». Véase también COMISIÓN EUROPEA (2018: p. 59).

(51) Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2013 (CENDOJ: STS 942/2013-ECLI:ES:TS:2013:942) y sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (CENDOJ: STS 3272/2016-ECLI:ES:TS:2016:3272).

(52) Pueden citarse algunos ejemplos de la jurisprudencia del TJE: (i) actuaciones para poner en marcha regadíos y abastecimiento de agua a la población, en un proyecto de desviación de aguas —sentencia de 11 de septiembre de 2012 (asunto C-43/10)—. La ampliación de regadíos también se ha utilizado en España (*Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña* número 5755, de 15 de noviembre de 2011, en el canal Segarra-Garrigues)—; (ii) la garantía de suministro eléctrico —sentencia del TJE de 29 de julio de 2019 (asunto C-411/17), párrafo 159—, etc. No se admite, por el contrario, como razón imperiosa, la construcción de un centro administrativo privado —sentencia del TJE de 16 de febrero de 2012 (asunto C-182/10), párrafos 75-78—. En el plano nacional, también pueden citarse algunos ejemplos de reconocimiento de razones imperiosas de interés público de primer orden: (i) la construcción de una presa en Zaragoza, por motivos socioeconómicos; asegura-

Para finalizar, hay que tener en cuenta que en el supuesto en que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria, señalados como tales en los anexos I y II, únicamente se podrán alegar razones imperiosas relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente u otras razones imperiosas de interés público de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea (53).

miento del abastecimiento de agua y seguridad ante avenidas (presa de Mularroya. Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2014); (ii) sistema de suministros embalse Cenajo a la Mancomunidad Canales de Taibilla (Región de Murcia), alegando razones de salud humana (Declaración de Impacto Ambiental publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 49, de 25 de febrero de 2010); (iii) la construcción de una autopista conectando la M-50 con la N-IV (sentencia del Audiencia Nacional de 17 de febrero de 2004 —CENDOJ: SAN 1003/2004-ECLI:ES:AN:2004:1003—); (iv) la ejecución de una línea férrea de alta velocidad en la provincia de Almería (sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de noviembre de 2013 —CENDOJ: SAN 4801/2013-ECLI:ES:AN:2013:4801—). Por otro lado, es muy habitual que, en materia de infraestructuras viarias, se alegue la mejora en la seguridad vial como razón imperiosa, vinculada con la seguridad pública. No obstante, en algunos supuestos la «seguridad vial» no es considerada razón imperiosa, al no identificarla con este concepto de «seguridad pública». Es el caso de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2012 —CENDOJ: STS 3594/2012-ECLI:ES:TS:2012:3594—; o de la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2011 —CENDOJ: STS 430/2011-ECLI:ES:TS:2011:430—, sólo que en este caso también concurría que era un lugar prioritario y la Comunidad Autónoma de Madrid no había solicitado el preceptivo informe a la Comisión Europea. En ocasiones, la «seguridad vial» se vincula con razones de salud (para la fluidez de los vehículos de emergencia sanitaria; otros usuarios y maquinaria invernal). Es el caso del ensanche de una carretera que transcurre por zona montañosa (Acuerdo de 6 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se declara la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden en el Proyecto de Ensanche y Mejora de la Carretera AS-227, Puente de San Martín-Puerto de Somiedo, tramo: Aguasmestas-Pola de Somiedo, alternativa 1. Publicado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* número 53, de 18 marzo 2019). Por último, destacar que la «defensa nacional» puede ser considerada como razón imperiosa de interés público de primer orden, pero no es algo automático, sino que habrá de aplicarse el mismo procedimiento de los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats. Así, pueden verse sendas sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2014 —CENDOJ: STS 490/2014-ECLI:ES:TS:2014:490 y CENDOJ: STS 662/2014-ECLI:ES:TS:2014:662—, que ya han sido citadas con anterioridad a la hora de analizar qué planes y proyectos deben evaluarse conforme al 6.3 de la Directiva de Hábitats.

(53) Aunque esta consulta sea obligatoria, tempranamente la Comisión Europea interpretó que el dictamen emitido no tendría efectos jurídicos vinculantes, siendo deseable, no obstante que, en caso de dictamen negativo, «es lógico esperar que en la decisión se hable de los argumentos de la Comisión y se explique por qué no se ha seguido su dictamen. Sea como fuere, la Comisión puede controlar la conformidad de la ejecución del plan o proyecto con el Derecho comunitario y, si resulta necesario, emprender las acciones legales oportunas» —COMISIÓN EUROPEA (2000: p. 50 y 2012: p. 24)—. Como ejemplo de este tipo de dictámenes, puede citarse el Dictamen de la Comisión Europea en relación a la construcción del nuevo puerto de Granadilla (Tenerife). Sobre los avatares de esta polémica obra, recientemente ejecutada, puede consultarse el trabajo de LIANOS CASTRO (2021), en el que, entre otras

Como señala GALLEGO BERNAD (2014: p. 339), tampoco en este caso existe un listado de lo que debe entenderse por salud humana, seguridad pública o consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, no existiendo demasiados pronunciamientos del TJE al respecto. Téngase en cuenta, por lo demás, que una razón imperiosa de interés público de primer orden que haya sido reconocida como tal para hábitats y especies que no tengan la calificación de prioritarios, puede ser que no sea válida de cara a un lugar o especie de carácter prioritario (54).

c) *Deben adoptarse, como contrapeso a la autorización del plan o proyecto, medidas compensatorias, que serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea.*

El tercer requisito que debe concurrir para la excepcionalidad del 6.4 de la Directiva de Hábitats, es la adopción de las medidas compensatorias que resulten necesarias a fin de garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida, pese a la ejecución del plan o proyecto. Ahora bien, como señala RUIZ DE APOCADA ESPINOSA (2020: p. 380), «las medidas de compensación en cualquier caso no pueden servir como excusa para permitir el desarrollo de determinados proyectos que pueden afectar a la integridad o a los objetivos ambientales de un proyecto»; y, además, suponen el último recurso, «cuando se confirme la existencia de un efecto negativo para la integridad de un espacio Natura 2000 o no pueda excluirse tal efecto, a pesar de todas las demás medidas que se hayan adoptado para evitar o reducir los efectos perjudiciales, y una vez se decida que es preciso seguir adelante con el plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden y a falta de soluciones alternativas» —COMISIÓN EUROPEA (2018: p. 61)—.

De nuevo nos enfrentamos al problema de definir qué debemos entender por el concepto «medidas compensatorias» (55). A este respecto, las medi-

cuestiones, se analiza el resultado de las medidas compensatorias adoptadas. Por otro lado, sobre el concepto «razón imperiosa de interés público de primer orden», pueden consultarse los dictámenes emitidos por la Comisión Europea en diferentes supuestos en los que se les ha presentado la opción prevista en el artículo 6.4 (2º párrafo) de la Directiva de Hábitats, en la siguiente dirección: Management of Natura 2000 sites: Guidance – Environment – European Commission (europa.eu) (Última consulta el 27 de mayo de 2022). En cuanto al contenido y procedimiento de este dictamen, puede verse también a SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: pp. 598-607).

(54) A modo de ejemplo, puede citarse la sentencia que efectivamente reconoce la garantía de suministro eléctrico como razón imperiosa, y sin embargo, para hábitats y especies prioritarias, exige que sólo la necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte de suministro eléctrico del Estado miembro pueda constituir una razón imperiosa de interés público de primer orden —sentencia del TJE de 29 de julio de 2019 (asunto C-411/17), párrafo 159—.

(55) En el apartado de definiciones de la LPNB de 2007 —artículo 3.24— se aclara que «son medidas específicas incluidas en un plan o proyecto, que tienen por objeto compensar, lo más exactamente posible, su impacto negativo sobre la especie o el hábitat afectado». En

das compensatorias son un concepto que aparece asociado a la evaluación ambiental desde su implantación (Directiva 85/337/CEE). Si bien su verdadera expansión, al menos en España, lo ha sido tras la aprobación de la Directiva de Hábitats (56). En cualquier caso, debe quedar clara la distinción de estas medidas compensatorias respecto de las medidas de mitigación que, en el marco de la evaluación ambiental del plan o proyecto, se conciben para minimizar o suprimir los efectos negativos que puedan derivarse de la ejecución del plan o proyecto, tal y como indica la COMISIÓN EUROPEA (2018: p. 60 y 2019: p. 42). Además, como se señala en este mismo documento, las medidas compensatorias deben ser adicionales a las actuaciones que ya son prácticas habitual con arreglo a la Directiva de Hábitats, encuadradas en las medidas de conservación generales previstas en el apartado 1 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats (57). Quizá la clave de la diferenciación se encuentre en que «las medidas de mitigación forman parte de las especificaciones de un plan o proyecto, es decir, son una acción más incluida en el mismo, mientras que las medidas de compensación son independientes de este» (58).

En cualquier caso, la consideración de estas medidas compensatorias debe llevarse a cabo durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes o

otras normas ambientales también se nombran las «medidas compensatorias», sin que quepa extraer de las mismas una definición común y general para todos los casos. Puede verse así el artículo 5.1.k) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; y el artículo 50.1.c).2º párrafo de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes. Aunque no existe un listado en la normativa de medidas compensatorias, la COMISIÓN EUROPEA (2021: pp. 55 y 56) sí que ha dado algunos ejemplos de medidas compensatorias, siendo que muchas de ellas suponen en la práctica una ampliación de superficies integradas en Natura 2000. En concreto señala los siguientes ejemplos de medidas compensatorias: (i) restablecimiento o mejora de hábitats en lugares existentes; (ii) recreación del hábitat; (iii) declaración de un espacio nuevo para la Red; (iv) reintroducción, recuperación y refuerzo de especies de presa.

(56) Como señalan CARRASCO GARCÍA, ENRÍQUEZ DE SALAMANCA SÁNCHEZ-CÁMARA, GARCÍA SÁNCHEZ-COLOMER y RUIZ ARRIAGA (2013: pp. 73 y 74). Según señalan estos mismos autores, «Estados Unidos y Alemania tienen la experiencia más prolongada en la aplicación de medidas compensatorias, desde la década de 1970, seguidas más recientemente por Holanda, Inglaterra y Australia».

(57) Véase también sobre la diferenciación entre medidas de mitigación y de compensación a SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: pp. 415-426). Sobre esta distinción también puede consultarse la sentencia del TJE de 25 de julio de 2018 —asunto C-164/17—, párrafo 26, al declarar que «el Tribunal de Justicia ya ha señalado que el efecto perseguido con las medidas de protección exigidas por el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats consiste en evitar que, mediante medidas calificadas de “mitigadoras” pero que son en realidad medidas compensatorias, la autoridad nacional competente eluda los procedimientos específicos establecidos en aquel artículo, autorizando, al amparo de su apartado 3, proyectos que causen perjuicio a la integridad del lugar de que se trate (sentencia de 21 de julio de 2016, Orleans y otros, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 58 y jurisprudencia citada)».

(58) SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: p. 613), citando a ARAGAO y VAN RIJSWICK.

de evaluación de impacto ambiental del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa (59), y aplicarse en la fase de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental. Ahora bien, es importante advertir con elevado énfasis, que estas medidas que se adopten, no pueden condicionar en modo alguno el resultado de la «evaluación adecuada» y la comprobación de si el plan o proyecto causa perjuicios a la integridad del lugar, siguiendo el procedimiento articulado en el 6.3 de la Directiva de Hábitats (60).

Ciertamente no existe en la normativa un listado que aclare qué tipo de medidas compensatorias pueden adoptarse. En cualquier caso, el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva de Hábitats es claro cuando indica que las medidas compensatorias deberán garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida, teniendo en cuenta que la compensación «debe referirse a los objetivos de conservación del lugar y a los hábitats y las especies perjudicados y ser proporcional desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Asimismo, debe cubrirse adecuadamente el papel que el lugar afectado desempeña en la distribución biogeográfica» —COMISION EUROPEA (2012: p. 12 y 2018: p. 61)— (61). Además, la Comisión Europea ha dado otras pautas que sirven como referencia a la hora de optar por una de ellas. A modo de ejemplo, pueden

(59) Véase la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2011 (CENDOJ: STS 3217/2011-ECLI:ES:TS:2011:3217).

(60) Y es que las medidas compensatorias no pueden ser tenidas en cuenta a la hora de determinar si el plan o proyecto puede o no tener efectos perjudiciales sobre el espacio Natura 2000 —6.3 de la Directiva de Hábitats—, por cuanto «la posibilidad de introducir medidas compensatorias en fases anteriores altera el examen previo sobre las repercusiones significativas en tales lugares», tal y como advierte GARCÍA URETA (2019: p. 12). Así, como señala GALLEGO BERNAD (2014: p. 314), «en todo momento debe respetarse el orden de las distintas etapas establecidas en el artículo 6 de la Directiva de Hábitats. Por este motivo, constituye un fraude el que elementos del ámbito de este artículo 6.4 influyan o se tengan en cuenta, en las conclusiones de la adecuada evaluación del artículo 6.3 de la Directiva». Y en sentido similar, SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: p. 517). A este respecto puede consultarse la sentencia del TJE de 15 de mayo de 2014 —asunto C-521/12—, párrafo 29 o la sentencia del TJE de 21 de julio de 2016 —asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15—, párrafo 48. En el plano nacional, véase la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2012 (CENDOJ: STS 3594/2012-ECLI:ES:TS:2012:3594).

(61) Así, la COMISIÓN EUROPEA (2012: p. 13) resume el alcance de las medidas compensatorias indicando que las medidas que se propongan «para un proyecto deben: a) ir dirigidas, en proporciones comparables, a los hábitats y las especies afectados negativamente; b) facilitar funciones comparables a las que en su momento justificaron la selección del lugar original, particularmente en cuanto a la situación geográfica. Así pues, no bastaría que las medidas compensatorias se aplicaran en la misma región biogeográfica y dentro del mismo Estado miembro. La distancia entre el espacio original y el lugar en el que se aplican las medidas compensatorias no constituye un obstáculo, siempre y cuando no afecte a las funciones del lugar ni a las razones que motivaron su selección inicial». Además propone otras cuestiones como el objetivo y contenidos generales de las medidas compensatorias; el contenido del programa de medidas de compensación (con inclusión de un calendario y un análisis de viabilidad técnica, jurídica y financiera); los criterios para la elaboración de las medidas compensatorias, etc.

citarse lo siguientes tipos de medidas compensatorias que refiere la Comisión: (i) la reconstitución de un hábitat en un lugar nuevo o ampliado que va a incluirse en la Red Natura 2000; (ii) la mejora de un hábitat en parte del lugar o en otro espacio de Natura 2000, en una medida proporcional a la pérdida provocada por el proyecto; y, en casos excepcionales (iii) la propuesta de un nuevo espacio con arreglo a la Directiva de Hábitats —COMISIÓN EUROPEA (2000: pp. 44-50)—.

Por otro lado, advierte SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: pp. 650-651), las «medidas compensatorias deben ser necesariamente medidas ecológicas, no medidas económicas». Y resulta irrelevante que se ejecuten en el espacio Natura 2000 afectado o en otro lugar de la Red —sentencia del TJE de 15 de mayo de 2014 (asunto C-521/12, párrafo 38)—. En otro orden de cosas, no se admiten las medidas compensatorias que vinieran preestablecidas en una Ley, como es el caso de las medidas de reforestación exigidas en la legislación de montes cuando se descataloga un monte de utilidad pública. En estos casos, se tendría que adicionar otra medida compensatoria (62).

Además, el resultado beneficioso de las medidas compensatorias a fin de garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida, deberá haberse logrado para cuando se produzca el daño, esto es, con un sentido anticipatorio. Sólo en casos excepcionales en los que resulte imposible, se admitirán exenciones a este carácter anticipado de la medida, en cuyo caso deberá ejecutarse una compensación extraordinaria por las pérdidas transitorias —COMISIÓN EUROPEA (2018: p. 66 y 2019: p. 45) (63)—.

Sobre qué administración debe fijar y supervisar las medidas compensatorias, podrá ser el Estado o las comunidades autónomas. La primera, por razón de que el plan o proyecto sea de su competencia (64); las segundas, por cuanto la responsabilidad de la evaluación ambiental la tenga atribuida —aunque el

(62) Véase la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2006 —CENDOJ: STS 8746/2006-ECLI:ES:TS:2006:8746—.

(63) También puede consultarse a este respecto a GALLEGO BERNAD (2014: p. 331). Un ejemplo de suspensión temporal de la ejecución de las medidas compensatorias, perdiendo su sentido anticipatorio, puede verse en la Resolución de 13 de julio de 2015, de la Dirección General del Agua, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de junio de 2015, por el que se resuelve y declara exenta del cumplimiento parcial y temporal la prescripción sobre la ejecución y operatividad de las medidas compensatorias sobre la Red Natura 2000 establecida en la Resolución del Secretario de Estado de Medio Ambiente, de 19 de mayo de 2015, por la que se formula la declaración de impacto ambiental del proyecto de construcción de la presa de Mularroya, azud de derivación, conducción de trasvase y sus actuaciones complementarias, en los términos municipales de La Almunia de Doña Godina, Chodes y Ricla, en la provincia de Zaragoza. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 181, de 30 de julio de 2015.

(64) Disposición adicional séptima de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Véase al respecto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de diciembre de 2013 —CENDOJ: STSJ CL 5773/2013-ECLI:ES:TSJCL:2013:5773—.

plan, programa o proyecto no sea de su competencia (una administración local, por ejemplo)—, de conformidad con la normativa autonómica que resulte de aplicación. Sin embargo, los costes de las medidas compensatorias deberán ser asumidos por el promotor del proyecto, en aplicación del principio «quien contamina paga» —COMISIÓN EUROPEA (2000: p. 47, 2012: p. 20 y 2018: p. 69)—.

Es difícil hacer referencia extensa a qué tipos de medidas compensatorias se han ido adoptando en aplicación de la excepción del 6.4 de la Directiva de Hábitats. Y es que un análisis exhaustivo al respecto entraña una considerable complejidad, aunque pueden citarse algunos trabajos que contemplan el examen de este tipo de medidas. Así, puede verse a CARRASCO GARCÍA, et. al. (2013: p. 74) (65) o a RUIZ DE APOCADA ESPINOSA (2020: pp. 381-382).

Muchas de estas medidas compensatorias, suponen en la práctica una ampliación de superficies integradas en Natura 2000 (66). Al respecto de este último supuesto consistente en la declaración de un nuevo espacio sustituyendo al anterior en el que se ejecutará el plan o proyecto, no puede soslayarse la especial acreditación que habrá de hacerse al respecto de no existir soluciones alternativas, pues el mismo nuevo espacio a introducir en Natura 2000 bien podría considerarse la solución alternativas más factible, al no albergar este nuevo lugar, por el momento, hábitats y especies que le hicieran ser merecedor de su integración en la Red con anterioridad (67).

(65) Constituye el trabajo de estos autores un buen análisis de las tipologías de medidas compensatorias adoptadas en España, repasando boletines oficiales. Si bien está limitado en el tiempo —desde los inicios del procedimiento de evaluación ambiental en España hasta 2011—. Estos autores, destacan, de entre todas las medidas, aquellas que comportan la adquisición pública de terrenos sustitutivos (o en las que se requiera algún poder de gestión sobre esos suelos) y las dificultades que ello entraña.

(66) Al respecto de la posibilidad de aportar nuevas superficies como medida compensatoria, hay que tener en cuenta lo indicado por GALLEGO BERNAD (2014: p. 328), en el sentido de que sólo la aportación de mayores superficies para compensar los efectos de un plan o proyecto, no tiene por qué ser siempre suficiente, al no tenerse en cuenta los efectos indirectos que la ejecución del plan o proyecto cause. También resultan muy interesantes las reflexiones de esta misma autora (pp. 331-333), y sus dudas, acerca de la posibilidad de aceptar los bancos de conservación de la naturaleza como medidas compensatorias en materia de Natura 2000. Sobre la cuestión de los bancos de conservación, puede verse también el amplio análisis de SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2021: pp. 639-646).

(67) Paradigmático es a este respecto el caso del macro complejo ubicado en Las Navas del Marqués (Ávila). Urbanización que pretendía ocupar más de 210 hectáreas, muchas de ellas en pleno espacio Natura 2000, proponiendo como medida compensatoria, la reforestación de su equivalente en superficie en una zona anexa a una ZEPA. Tal plan fue anulado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 29 de septiembre de 2006 (CENDOJ: STSJ CL 4425/2006-ECLI:ES:TSJCL:2006:4425) —confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2010 (CENDOJ: STS 1612/2010-ECLI:ES:TS:2010:1612)—. En la sentencia de instancia, se declaraba, de manera ciertamente lúcida,

En cualquier caso, algún ejemplo de incrementar los espacios Natura 2000 como medida compensatoria, puede citarse. Es el caso de la recuperación de una superficie similar a la utilizada para la ampliación de un vertedero que afecta a un espacio Natura 2000 en Menorca (68); o la declaración de una nueva ZEPA de 3.000 hectáreas de extensión para compensar las 483 hectáreas perdidas por la construcción de la presa de Mularroya en Zaragoza (69).

Queda, por último, hacer referencia a la necesidad de notificar las medidas compensatorias a la Comisión Europea. Siendo que, como aclara la propia Comisión (2019: p. 51), «la información sobre las medidas compensatorias debe permitir a la Comisión evaluar el modo en que se contrarrestan los efectos perjudiciales, de tal manera que los elementos de integridad que contribuyen a la coherencia global de la Red Natura 2000 se mantengan a largo plazo. Ahora bien, no corresponde a la Comisión proponer medidas compensatorias».

En nuestro ordenamiento, esta comunicación de las medidas compensatorias, al igual que la consulta previa a la Comisión para hábitats y especies prioritarias que se ha referido con anterioridad, está centralizada a través del Ministerio con competencias en materia de medio ambiente, tal y como establece la disposición final octava (apartado 3) de la LPNB de 2007 (70).

V. BIBLIOGRAFÍA

BLASCO HEDO, Eva (2020): «Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de junio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Octavio Juan Herrero Pina)», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 104, pp. 213-218.

«no sería más lógico y conveniente trasladar dicho proyecto al lugar donde se prevé reforestar estas 210 hectáreas, en vez de destruir los valores naturales, ambientales, paisajísticos, forestales y faunísticos que albergan en los terrenos incluidos en el sector».

(68) Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 18 de mayo de 2007, para autorizar por razones imperiosas de interés público de primer orden que el Plan Director Sectorial de Residuos no Peligrosos de Menorca contemple la ampliación propuesta (de 8,996 ha) del vertedero del Milà. Publicado en el *Boletín Oficial de Islas Baleares* número 79, de 26 de mayo de 2007; y el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de julio de 2013 por el que se aprueba la propuesta de ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) con el espacio protegido Red Natura 2000 «Puig Malet y Santa Eularieta» (LIC ES5310126) (Menorca). Publicado en el *Boletín Oficial de Islas Baleares* número 98, de 13 de julio de 2013.

(69) Decreto 129/2021, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se declara la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000553 «Hoces de Río Piedra». Publicado en el *Boletín Oficial de Aragón* número 167, de 10 de agosto de 2021.

(70) Para lo cual se aprobó la Orden AAA/2231/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión Europea de las medidas compensatorias en materia de conservación de la Red Natura 2000 adoptadas en relación con planes, programas y proyectos, y de consulta previa a su adopción [...]. En esta Orden, se fijan los órganos competentes así como el iter temporal que debe seguirse, entre otras cuestiones.

- BLASCO HEDO, Eva y LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2016): «Red Natura 2000: estado general de la Red en España», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2016* pp. 723-751.
- (2017): «Red Natura 2000: aproximación a los planes de gestión y su incidencia sobre los derechos e intereses privados», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, pp. 523-553.
 - (2018): «Red Natura 2000: luces y sombras de la Red en su 25 aniversario», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, pp. 814-838.
 - (2019): «Red Natura 2000: infraestructura verde y el alcance de una evaluación adecuada», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, pp. 874-906.
 - (2020): «Red Natura 2000: la imparable pérdida de la biodiversidad: más de un millón de especies en peligro de extinción según el informe IPBES», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, pp. 713-739.
 - (2021): «Red Natura 2000: transición energética renovable y su repercusión en espacios Red Natura 2000», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, pp. 786-815.
- CARRASCO GARCÍA, María José, ENRÍQUEZ DE SALAMANCA SÁNCHEZ-CÁMARA, Álvaro, GARCÍA SÁNCHEZ-COLOMER, Manuel R. y RUIZ ARRIAGA, Sarah (2013): «Evolución de las medidas compensatorias en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental», en *Ingeniería Civil*, núm. 172/2013, pp. 73-80.
- DE GUERRERO MANSO, Carmen (2016): «Tribunal de Justicia de la Unión Europea: nuevas claves interpretativas sobre medio ambiente», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, pp. 123-147.
- (2017): «Tribunal de Justicia: la aplicación de los principios de la Unión Europea como parámetro de interpretación de las normas de la Unión», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, pp. 107-139.
 - (2018): «Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la delimitación de los derechos de los particulares en relación al medio ambiente», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, pp. 119-145.
 - (2019): «Tribunal de Justicia de la Unión Europea: delimitación del alcance de la protección ambiental frente a otras políticas con incidencia en el medio ambiente», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, pp. 92-120.
 - (2020): «TJUE 2019: Retos planteados por los residuos: concepto, traslado y tratamiento, y otras pautas interpretativas del Derecho de la Unión», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, pp. 116-138.
 - (2021): «TJUE 2020: la necesaria delimitación conceptual para mejorar la protección ambiental», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, pp. 98-123.

- GALLEGO BERNAD, María Soledad (2014): *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, SEO/BIRDLIFE, Madrid.
- (2017): «La Red Natura 2000 en el derecho de la Unión Europea e interno. Regulación general y cuestiones específicas», en *Aplicación judicial del Derecho de la Unión Europea sobre Red Natura 2000: retos y perspectivas*, Madrid, SEO/BIRDLIFE, Madrid, pp. 10-34.
- GARCÍA URETA, Agustín (2006): «Cuestiones sobre régimen jurídico de la Red Natura 2000», en ESTEVE PARDO (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 711-726.
- (2014): «Natura 2000: deterioro, desclasificación de lugares de importancia comunitaria y derecho de propiedad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 1.505-1.523.
 - (2019): «Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 87, 46 pp.
- GARCÍA URETA, Agustín y LAZKANO BROTONS, Iñigo (2013): «Reflexiones jurídicas sobre la gestión multinivel de los lugares de la Red Natura 2000», en *Ambiente y Derecho*, núm. 11, pp. 45-61.
- GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, Carlos (2017): «Aspectos controvertidos en la evaluación de planes, programas y proyectos con afección directa o indirecta en la Red Natura 2000», en *Aplicación judicial del Derecho de la Unión Europea sobre Red Natura 2000: retos y perspectivas*, Madrid, SEO/BIRDLIFE, Madrid, pp. 53-64.
- LANOS CASTRO, Ángel (2021): «Impacto ambiental del puerto de Granadilla: de incumplir las Directivas UE a imperioso interés público», en *Observatorio Medioambiental*, núm. 24, pp. 173-194.
- RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, Ángel (2020): «La evaluación ambiental adecuada exigida sobre proyectos y planes con incidencia en Espacios Red Natura 2000», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. especial 102/2, pp. 356-387.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer (2021): *Red Natura 2000: evaluación ambiental de planes y proyectos*, Tesis doctoral. Universidad Da Coruña.

Otros documentos de interés

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2020), *State of Nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. Disponible en State of nature in the EU – European Environment Agency (europa.eu).
- COMISIÓN EUROPEA (2000): «Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats». Disponible

- en <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/2c9f4a14-8f97-43ac-a274-4946c142b541/>.
- (2012): «Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats 92/43/CEE». Disponible en: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_es.pdf
 - (2018): «Gestión de espacios Natura 2000— Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats». Disponible en [ES_art_6_guide_jun_2019.pdf](https://ec.europa.eu/nature/natura2000/management/docs/art6/guide_jun_2019.pdf) (europa.eu).
 - (2019): «Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats» (2019/C 33/01). Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=ES).
 - (2021): «Comunicación de la Comisión. Evaluación de planes y proyectos en relación con espacios Natura 2000: orientación metodológica sobre el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats» (2021/C 437/01). Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028\(02\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028(02)&from=ES).
- EUROPARC ESPAÑA, «Anuario 2016 del estado de las áreas protegidas en España», 2016.
- EUROPARC-ESPAÑA, «Anuario 2018 del estado de las áreas protegidas en España», 2018.
- IPBES (2019): *The global assesment report on biodiversity and ecosystem services» (summary for policymakers)*, Bonn, Alemania. Disponible en: https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf.