

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Departamento de Urbanismo

Programa de Doctorado: “Régimen Jurídico, Ordenación y
Gestión del Territorio, del Medio Ambiente y el Urbanismo”



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

TESIS DOCTORAL

LA PROTECCIÓN DE LA RED NATURA 2000 Y SUS ALTERACIONES COMO CONSECUENCIA DE LOS PLANES Y PROGRAMAS URBANÍSTICOS (ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD VALENCIANA)

PRESENTADA POR

Ángel Trinidad Tornel

DIRECTORES

Prof. Dr. D. Fernando Romero Saura
Prof. Dra. D^a. Maria Jesús Romero Aloy

Valencia, Diciembre de 2015

Este trabajo ha sido posible gracias al estímulo y colaboración de muchas personas, en particular quiero mencionar:

A mi mujer Sonia y mi hija Rocío, mis compañeras de viaje, por su amor, constante apoyo y generosidad, sin las que no habría podido culminar esta tesis doctoral.

A mis padres, Mercedes y Ángel, mis modelos de vida y enseñanza, a los que todo les debo.

A mis directores de tesis, M^a Jesús y Fernando, por su maestría, apoyo, y su constante y desinteresado trabajo.

A mis tíos Carmen y Javier, mis mentores en el campo del Derecho.

A la Universidad Politécnica de Valencia por los medios que me ha proporcionado.

RESUMEN

La Red Natura 2000 (RN 2000) creada mediante la Directiva 92/43/CEE constituye la mayor red ecológica mundial de conservación de la biodiversidad y se compone de dos zonas diferenciadas, las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) designadas en virtud de la Directiva Aves.

El proceso de conformación de RN 2000 ha resultado arduo y complicado, de hecho aún nos encontramos en la fase de aprobación de los Planes y Normas de Gestión respecto de las zonas terrestres, y en pleno proceso de delimitación de las zonas marinas. Aun así y en la actualidad, se engloban en la RN 2000 el 18,36% de la superficie de los Estados miembros de la Unión Europea, el 27,21% del territorio nacional y más del 30% del correspondiente a la Comunitat Valenciana.

La importancia tanto cuantitativa como cualitativa de las superficies y terrenos incluidos en la RN 2000, condiciona dentro de su ámbito e incluso en sus entornos de protección, el desarrollo de actividades tanto presentes como futuras lo que, en muchos casos, provoca confrontaciones de difícil resolución entre los intereses medio ambientales y de protección derivados de la Directiva y otros intereses, tanto de carácter general como particular, que también deben ser susceptibles de atención y valoración.

En el presente trabajo de investigación, se realiza una aproximación secuencial a la RN 2000. Partiendo de las bases del derecho medioambiental europeo y los antecedentes y directivas que sirvieron para su creación, se realiza una primera diagnosis del estado actual de la RN 2000 así como del estado de sus objetivos de conservación. Con posterioridad, el trabajo se centra en el análisis del sistema de protección de la RN 2000 así como el mecanismo previsto por la propia Directiva para posible alteración por motivo, esencialmente, de planes y programas urbanísticos. Para ello, se efectúa un estudio de la normativa de trasposición y desarrollo, tanto a nivel estatal como autonómico valenciano, y a la luz de las diferentes guías interpretativas de la Comisión Europea, la jurisprudencia conformada al respecto (tanto en el ámbito comunitario como interno), así como la doctrina que ha tratado sobre la materia. Finalmente, se concluye sobre el proceso de conformación y el estado de la RN 2000 en la actualidad, sobre los principales problemas detectados en el estudio y sobre las propuestas de mejora en aras a conseguir una sistema de protección más eficaz y a la vez ágil y claro.

RESUM

La Xarxa Natura 2000 (RN 2000) creada mitjançant la Directiva 92/43/CEE constitueix la major xarxa ecològica mundial de conservació de la biodiversitat i es compon de dues zones diferenciades, les Zones Especials de Conservació (ZEC) establides d'acord amb la Directiva Hàbitat i les Zones d'Especial Protecció per a les Aus (ZEPA) designades en virtut de la Directiva Aus.

El procés de conformació de RN 2000 ha resultat ardu i complicat, de fet encara ens trobem en la fase d'aprovació dels Planes i Normes de Gestió respecte de les zones terrestres, i en ple procés de delimitació de les zones marines. Així i tot i en l'actualitat, s'engloben en la RN 2000 el 18,36% de la superfície dels Estats membres de la Unió Europea, el 27,21% del territori nacional i més del 30% del corresponent a la Comunitat Valenciana.

La importància tant quantitativa com a qualitativa de les superfícies i terrenys inclosos en la RN 2000, condiciona dins del seu àmbit i fins i tot en els seus entorns de protecció, el desenvolupament d'activitats tant presents com a futures el que, en molts casos, provoca confrontacions de difícil resolució entre els interessos mitjà ambiental i de protecció derivats de la Directiva i altres interessos, tant de caràcter general com a particular, que també han de ser susceptibles d'atenció i valoració.

En el present treball de recerca, es realitza una aproximació seqüencial a la RN 2000. Partint de les bases del dret mediambiental europeu i els antecedents i directives que van servir per a la seua creació, es realitza una primera diagnosi de l'estat actual de la RN 2000 així com de l'estat dels seus objectius de conservació. Amb posterioritat, el treball se centra en l'anàlisi del sistema de protecció de la RN 2000 així com el mecanisme previst per la pròpia Directiva per a possible alteració per motiu, essencialment, de plans i programes urbanístics. Per a açò, s'efectua un estudi de la normativa de trasposició i desenvolupament, tant a nivell estatal com a autonòmic valencià, i a la llum de les diferents guies interpretatives de la Comissió Europea, la jurisprudència conformada sobre aquest tema (tant en l'àmbit comunitari com a intern), així com la doctrina que ha tractat sobre la matèria. Finalment, es conclou sobre el procés de conformació i l'estat de la RN 2000 en l'actualitat, sobre els principals problemes detectats en l'estudi i sobre les propostes de millora en llaures a aconseguir una sistema de protecció més eficaç i alhora àgil i clar.

ABSTRACT

The Natura Network 2000 (RN 2000) created by the Board of Directors 92/43/CEE constitutes the biggest ecological network in the world of the biodiversity conservation and consists of two clearly different areas, Special Conservation Areas established in accordance with the Habitat Board Directive and Special Protection Areas for the birds (ZEPA) designated under the Birds Directive.

The conformation process RN 2000 proved to be very hard and complicated. In fact, we are still in the approval stage of the Management and Control Rules, regarding to terrestrial areas in fully process of demarcating marine areas. Even so, currently, form part in the RN 2000, the 18,36% of the surface of the Member States of the European Community, the 27,21% and more than 30% corresponding to the Valencian Community.

The importance of both, qualitative and quantitative of the surfaces and lands included in the RN 2000, affects within its fields and inclusive in its protective environment, the development of activities in both, present and future. This, in many cases, causes confrontations of difficult solutions between the environmental interests and protection, derived from the Board Directive and other interests, both, as general and particular matters, that must be susceptible of attention and valorization.

In the present investigation work, a sequential approach to the RN 2000 is carried out. On the basis of the European environmental law, the background and management that served to its creation, the first diagnosis of the current situation of the RN 2000 and the status of its objectives of conservation are accomplished. Subsequently, the work focuses on the analyse of the protective system of the RN 2000, as well as on the mechanism planned by the Board Directive for possible alteration of urban projects. For that, a study about transposition and development regulations have been carried out, not only at the State level, but also as autonomic Valencian and in the light of the different interpretative skills of the European commission, the jurisprudence made up to this regard in the community and internal field, and this doctrine that has been involved in this matter. Finally, it concluded on the process of conformation and the status of the RN 2000 at present, also on the main problems detected on the study and proposals of the improvements in order to get a system of protection which could be considered effective, active and clear.

ABREVIATURAS	18
INTRODUCCIÓN	20
1.- METODOLOGÍA	24
2.- OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DE LA TESIS	26
CAPITULO PRIMERO.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO	30
1.- BASES DEL NACIMIENTO DEL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO: LA LIBRE COMPETENCIA EN EL MERCADO COMÚN.....	30
2.- LA INTRODUCCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS Y SITUACIÓN ACTUAL.....	38
2.1.- <i>El Acta Única Europea: la inclusión del medio ambiente en el tratado constitutivo.....</i>	38
2.2.- <i>Incorporación del medio ambiente en las políticas comunes a través del Tratado de Maastrich</i>	42
2.3.- <i>El Tratado de Amsterdam y la incorporación del principio de integración</i>	45
2.4.- <i>El Tratado de Niza: un paso adelante en el proceso de toma de decisiones.....</i>	49
2.5.- <i>El fallido proceso para la aprobación de una Constitución Europea.....</i>	51
2.6.- <i>La superación del fracasado proceso constitucional a través del rescate sustantivo: El Tratado de Lisboa.....</i>	53
3.- LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES COMUNITARIOS	56
3.1.- <i>El principio de prevención: la adopción de medidas ante el riesgo cierto.....</i>	56
3.2.- <i>El principio de cautela: la anticipación ante el riesgo inaceptable</i>	59
3.3.- <i>El principio de corrección en la fuente ante los daños ya producidos.....</i>	67
3.4.- <i>El principio de quien contamina paga como mal menor y medida compensatoria</i>	69
4.- ATRIBUCIÓN, CLASES Y EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS	76
4.1.- <i>La atribución de las competencias comunitarias</i>	76
4.2.- <i>Clases de competencias comunitarias</i>	78
4.2.1.- <i>Las competencias exclusivas</i>	78
4.2.2.- <i>Las competencias compartidas</i>	80
4.2.3.- <i>Las competencias complementarias</i>	82
4.3.- <i>El ejercicio de las competencias comunitarias: los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y cooperación leal.</i>	83
4.3.1.- <i>El principio de subsidiariedad.....</i>	83
4.3.2.- <i>El principio de proporcionalidad</i>	88
4.3.3.- <i>El principio de colaboración leal.....</i>	90
5.- LA COMPETENCIA COMUNITARIA EN MEDIO AMBIENTE.	91
5.1.- <i>El principio de integración del medio ambiente en las políticas comunitarias.</i>	91
5.2.- <i>Instrumentos de la política comunitaria de medio ambiente.</i>	95
5.3.- <i>Los Programas de Acción Medioambiental (PAM).....</i>	101
CAPITULO SEGUNDO.- EL ORIGEN DE LA RED NATURA 2000	109
1.- ANTECEDENTES DE LA RED NATURA 2000	109
1.1.- <i>El Convenio de Berna: el inicio de la protección global del medio natural.....</i>	109

1.2.- El Convenio de Bonn (CMS): la protección de las especies migratorias	112
1.3.- El Convenio de Río de Janeiro: un paso adelante en la protección de la diversidad biológica y la regulación de los recursos genéticos.....	114
2.- LA BIODIVERSIDAD Y SU PROTECCIÓN COMO BASE DE LA CREACIÓN DE LA RED NATURA 2000	125
2.1.- El concepto de biodiversidad.....	125
2.2.- Situación actual de la biodiversidad	128
2.3.- La protección de la biodiversidad en el marco de la UE.....	135
3.- LA DIRECTIVA 79/409, DE 2 DE ABRIL DE 1979. DIRECTIVA “AVES”	142
3.1.- El Convenio Ramsar como precedente de la Directiva Aves.....	142
3.2.- Aprobación de la Directiva Aves.....	146
3.3.- Ámbito territorial y material de protección de la Directiva Aves.	149
3.4.- Régimen de protección derivado de la Directiva Aves.	151
3.4.1.- Régimen de protección de los artículos 5 a 9.....	151
3.4.2.- Las zonas especiales de protección (ZEPAS) de los artículos 3 y 4 de la Directiva	160
4.- LA DIRECTIVA 92/43 “HÁBITATS”	160
4.1.- Aprobación de la Directiva Hábitats	160
4.2.- Ámbito territorial y material de protección de la Directiva	165
4.3.- Régimen de protección derivado de la Directiva.....	171
4.3.1.- Régimen de protección estricta	172
4.3.2.- Régimen de protección atenuado	174
4.3.3.- Excepciones a la protección sobre las especies.....	175

CAPITULO TERCERO.- LA RED NATURA 2000179

1.- DE LA CREACIÓN Y REGULACIÓN LEGAL DE LA RN 2000.....	179
1.1.- De la creación de la RN 2000	179
1.2.- Del proceso de trasposición de la Directiva Hábitats.....	181
1.3.- De la regulación actual de la RN 2000.	183
2.- DE LA DELIMITACIÓN DE LA RN 2000 Y ESTADO ACTUAL.	188
2.1.- Proceso de delimitación de espacios en base a la Directiva Hábitats.	188
2.1.1.- Etapa primera: Elaboración de las listas nacionales.....	188
2.1.2.- Etapa segunda: Evaluación de la importancia comunitaria de los lugares incluidos en las listas nacionales.....	194
2.1.3.- Etapa tercera: Declaración por lo EM de los LICs como Zonas de Especial Conservación (ZEC):	195
2.2.- Proceso de delimitación de espacios en base a la Directiva Aves.	196
3.- DEL ESTADO ACTUAL DE LA RN 2000: DECLARACIÓN DE LAS ZEC Y ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS PROTEGIDOS	208
3.1.- En el ámbito comunitario.....	208
3.2.- En el ámbito nacional.....	216
3.3.- En el ámbito de la CCAA Valenciana	227
4.- DE LA FINANCIACIÓN DE LA RN 2000.	231
4.1.- De la previa y necesaria evaluación de los costes derivados para el mantenimiento y conservación de la RN 2000.	232
4.1.1.- Tipos de costes y metodología	232
4.1.2.- Cuantificación de los costes de financiación a nivel comunitario	236
4.1.3.- Cuantificación de los costes de financiación a nivel estatal	237
4.2.- Medios de financiación de la RN 2000.	240
4.2.1.- Financiación procedente de la Unión Europea.....	242
i) Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).....	243
ii) Fondo Europeo de la Pesca (FEP).....	245

iii) Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).....	246
iv) Fondo Social Europeo (FSE)	246
v) Fondo de Cohesión	247
vi) Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)	248
4.2.2.- Financiación nacional	249

CAPITULO CUARTO.- MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS RED NATURA 2000253

1.- LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DEL ARTÍCULO 6 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: IMPORTANCIA Y CONTENIDO	253
2.- ÁMBITO MATERIAL DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 6 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS.....	256
3.- ÁMBITO TEMPORAL DE APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN.....	257
3.1.- <i>Medidas de conservación de los espacios declarados ZEPA</i>	258
3.2.- <i>Medidas de conservación de los espacios protegidos en base a la Directiva Hábitats</i>	259
3.2.1.- Medidas del apartado 1 del artículo 6.....	259
3.2.2.- Medidas de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6	259
4.- EL EXCLUSIVO RÉGIMEN DE MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DE LAS ZONAS ZEPA.	268
4.1.- <i>Son necesarias medidas especiales y un sistema de protección específico</i>	269
4.2.- <i>La obligación de adoptar las medidas resulta independiente del estado de conservación de las especies</i>	273
4.3.- <i>La obligación de declarar las zonas ZEPA es una de las obligaciones impuestas, pero no la única</i>	274
4.4.- <i>Las medidas han de adoptarse a través de disposiciones legales específicas, expresas, vinculantes y públicas</i>	275
4.5.- <i>La descatalogación total o parcial de una ZEPA solo puede realizarse en base a la evolución natural científicamente probada</i>	279
4.6.- <i>Fuera de las zonas zepa los estados miembros también deben esforzarse en evitar la contaminación o deterioro de los hábitats</i>	286
5.- LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DEL ARTÍCULO 6.1 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS	289
5.1.- <i>Características de las medidas de conservación</i>	289
5.2.- <i>Objetivo de las medidas de conservación</i>	292
5.3.- <i>Tipos de medidas</i>	294
5.3.1.- <i>Las medidas relacionadas con la planificación: los planes de gestión de la Directiva y su posible integración en otros planes de tipo medioambiental</i>	295
5.3.2.- <i>Medidas reglamentarias, administrativas y contractuales</i>	305
5.3.2.1.- <i>Medidas reglamentarias y administrativas: la vía penal como parte del sistema de protección de la RN 2000</i>	306
5.3.2.2.- <i>Medidas contractuales: la custodia del territorio como medio de protección</i>	321
6.- LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DEL ARTÍCULO 6.2 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS	328
6.1.- <i>Características de las medidas</i>	328
6.2.- <i>Objetivo de las medidas</i>	331
6.3.- <i>De la especial transcendencia del planeamiento urbanístico y la clasificación del suelo como medida de protección de la Red Natura 2000</i>	333

CAPITULO QUINTO.- ALTERACIÓN DE LOS ESPACIOS RED NATURA 2000339

1.- PRIMERA PARTE DEL ARTÍCULO 6.3 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: LA EVALUACIÓN AMBIENTAL.....	342
1.1.- <i>Objeto de la evaluación ambiental: Planes, Programas y proyectos incluidos</i>	343

1.1.1.- Concepto de plan o proyecto a efectos de la evaluación de repercusiones a la Red Natura 2000.....	343
1.1.2.- Tipos de planes y programas que han de ser sometidos a la evaluación preventiva del artículo 6.3 de la Directiva.....	347
i.- Planes que no tengan relación con la gestión del lugar o que no sean necesarios para la misma.	347
ii.- Planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a la RN 2000, ya sea individualmente o en combinación con otros	352
1.2.- Características de la evaluación ambiental o de repercusiones de la RN 2000	366
1.2.1.- Diferencias entre la evaluación de repercusiones de la RN 2000 y los procedimientos de evaluación ambiental derivados de la Directiva 2011/92 relativa a la evaluación de repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiental.	367
1.2.2.- Objetivo de la evaluación adecuada de repercusiones	374
1.3.- Fases de la evaluación de ambiental de la Directiva Hábitats.....	377
1.3.1 Fase de cribado o de cómo decidir si se realiza o no la evaluación adecuada de repercusiones	379
i) Información del proyecto y de los objetivos de conservación.....	381
ii) Identificación de los impactos	385
iii) Evaluación de la importancia de los impactos identificados	386
iii) Conclusiones de la fase de cribado	387
1.3.2 Fase de evaluación adecuada o de cómo determinar si existe o no afección apreciable a la RN 2000.....	391
i) Complemento de la información obtenida en la fase de cribado y estudio de alternativas ...	394
ii) Metodología de predicción de impactos y evaluación adecuada de los efectos	401
iii) Medidas correctoras.....	402
2.- SEGUNDA PARTE DEL ARTÍCULO 6.3 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: LA DECISIÓN	406
3.- ARTÍCULO 6.4 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: LA DEROGACIÓN	414
3.1.- Inexistencia de soluciones alternativas.....	416
3.2.- Justificación de las razones imperiosas de interés público de primer orden.....	422
3.3.- Adopción de medidas compensatorias.....	428
3.3.1.- Antecedentes y origen de las medidas compensatorias	428
3.3.2.- Concepto y finalidad.....	429
3.3.3.- Contenido y tipo de medidas	430
3.3.4.- Decisión de la Comisión	433
CAPITULO SEXTO.- CONCLUSIONES	435
ANEXOS- METODOLOGÍA DE LOS ANEXOS.....	467
ANEXO PRIMERO.- LICs TERRESTRES DE LA COMUNITAT VALENCIANA	471
FICHA 1.- AITANA, SERRELLA I PUIGCAMPANA (ES5213019)	473
FICHA 2.- ALGEPARS DE FINESTRAT (ES5212009).....	474
FICHA 3.- ALTO PALANCIA (ES5223005)	475
FICHA 4.- ALTO TURIA (ES5232006)	476
FICHA 5.- ÁREAS EMERGIDAS DE LAS ISLAS COLUMBRETES (ES0000061)	477
FICHA 6.- ARENAL DE PETRER (ES5212010).....	478
FICHA 7.- ARROYO CEREZO (ES5233035)	479
FICHA 8.- CAP DE CULLERA (ES5232010).....	480
FICHA 9.- CAP DE LES HORTES (ES5213032)	481
FICHA 10.- CLOT DE GALVANY (ES0000462).....	482

FICHA 11.- COVA DE LA MONEDA-COTES (ES5233050).....	483
FICHA 12.- COVA DE LES MERAVELLES D'ALZIRA (ES5234006).....	484
FICHA 13.- COVA DE LES MERAVELLES DE LLOMBAI (ES5233051)	485
FICHA 14.- COVA DE LES RATES PENADES (ES5233049)	486
FICHA 15.- COVA DEL SARDINER (ES5234001)	487
FICHA 16.- COVA DELS MOSSEGUELLOS (ES5214003)	488
FICHA 17.- COVA JULIANA (ES5214004).....	489
FICHA 18.- COVA OBSCURA (ES5224001).....	490
FICHA 19.- COVA XURRA (ES5234007)	491
FICHA 20.- CUEVA DEL BARRANCO HONDO (ES5234004)	492
FICHA 21.- CUEVA DEL PERRO (ES5214001).....	493
FICHA 22.- CUEVA NEGRA (ES5234002)	494
FICHA 23.- CURS ALT DEL RIU MILLARS (ES5222004)	495
FICHA 24.- CURS MITJÀ DEL RIU ALBAIDA (ES5232008)	496
FICHA 25.- CURS MITJÀ DEL RIU PALÀNCIA (ES5232003).....	497
FICHA 26.- DESEMBOCADURA DEL RIU MILLARS (ES0000211)	498
FICHA 27.- DESERT DE LES PALMES (ES5221002)	499
FICHA 28.- DUNES DE GUARDAMAR (ES5213025)	500
FICHA 29.- DUNES DE LA SAFOR (ES5233038).....	501
FICHA 30.- EL FONDO D'ELX-CREVILLEN (ES0000058).....	502
FICHA 31.- ELS AFLORINS (ES5213054)	503
FICHA 32.- FORAT D'EN FERRÀS-ORPESA (ES5223053)	504
FICHA 33.- HOCES DEL CABRIEL (ES5233010).....	505
FICHA 34.- ILLA DE TABARCA (ES5213024).....	506
FICHA 35.- LAGUNA DE SALINAS (ES5212006)	507
FICHA 36.- L'ALBUFERA (ES0000023)	508
FICHA 37.- L'ALT MAESTRAT (ES5223002)	509
FICHA 38.- LAVAJOS DE SINARCAS (ES5232005)	510
FICHA 39.- LITORAL DE BENICASIM (ES5223037)	511
FICHA 40.- LITORAL DEL CABO ROIG (ES5213033)	512
FICHA 41.- LLACUNES DE LA MATA I TORREVIEJA (ES0000059)	513
FICHA 42.- MAIGMÓ I SERRES DE LA FOIA DE CASTALLA (ES5212008).....	514
FICHA 43.- MARJAL DE ALMENARA (ES5223007)	515
FICHA 44.- MARJAL DE LA SAFOR (ES5233030)	516
FICHA 45.- MARJAL DE NULES (ES5222005)	517
FICHA 46.- MARJAL DE PEGO-OLIVA (ES0000147)	518
FICHA 47.- MARJAL DE PEÑÍSCOLA (ES5222002)	519
FICHA 48.- MARJAL DEL MOROS (ES0000148)	520
FICHA 49.- MONTGÓ (ES5211007).....	521
FICHA 50.- MUELA DE CORTES Y EL CAROCHE (ES5233040).....	522
FICHA 51.- PENYAGOLOSA (ES5223004)	523
FICHA 52.- PENYAL D'IFAC (ES5211009).....	524
FICHA 53.- PENYA-SEGATS DE LA MARINA (ES5213018)	525
FICHA 54.- PLATJA DE MONCOFA (ES5222006).....	526
FICHA 55.- PRAT DE CABANES I TORREBLANCA (ES0000060).....	527
FICHA 56.- PUEBLA DE SAN MIGUEL (ES5233006)	528
FICHA 57.- RAMBLA DE LAS ESTACAS (ES5212011).....	529
FICHA 58.- RIU BERGANTES (ES5223029).....	530
FICHA 59.- RIU GORGOS (ES5212004).....	531

FICHA 60.- RIU XUQUER (ES5232007)	532
FICHA 61.- RIUS DEL RACÓ D'ADEMÚS (ES5232004)	533
FICHA 62.- SABINAR DE ALPUENTE (ES5233008)	534
FICHA 63.- SALERO Y CABECICOS DE VILLENA (ES5233008)	535
FICHA 64.- SALINAS DE SANTA POLA (ES0000120)	536
FICHA 65.- SERRA CALDERONA (ES5232002)	537
FICHA 66.- SERRA DE CORBERA (ES5233013)	538
FICHA 67.- SERRA DE CREVILLEN (ES5213022)	539
FICHA 68.- SERRA DE LA SAFOR (ES5233041)	540
FICHA 69.- SERRA DEL CASTELL DE XÀTIVA (ES5232009)	541
FICHA 70.- SERRA D'EN GALCERÀN (ES5223055)	542
FICHA 71.- SERRA D'ENGUERA (ES5233045)	543
FICHA 72.- SERRA D'ESPADÀ (ES5222001)	544
FICHA 73.- SERRA D'IRTA (ES5223036)	545
FICHA 74.- SERRA GELADA I LITORAL DE LA MARINA BAIXA (ES5213021)	546
FICHA 75.- SERRES DE MARIOLA I EL CARRASCAR DE LA FONT ROJA (ES0000213)	547
FICHA 76.- SERRES DEL FERRER I BÈRNIA (ES5213020)	548
FICHA 77.- SERRES DEL MONDÚVER I MARXUQUERA (ES5233015)	549
FICHA 78.- SIERRA DE CALLOSA DE SEGURA (ES5213023)	550
FICHA 79.- SIERRA DE ESCALONA Y DEHESA DE CAMPOAMOR (ES5212012)	551
FICHA 80.- SIERRA DE MALACARA (ES5233044)	552
FICHA 81.- SIERRA DE ORIHUELA (ES5213026)	553
FICHA 82.- SIERRA DE SALINAS (ES5213039)	554
FICHA 83.- SIERRA DEL MUNGRÓN (ES5233034)	555
FICHA 84.- SIERRA DEL NEGRETE (ES5233009)	556
FICHA 85.- SIMA DE L'ÀGUILA-PICASSENT (ES5234005)	557
FICHA 86.- SIMA DE LES GRAELLES-TOUS (ES5233048)	558
FICHA 87.- TINENÇA DE BENIFASSÀ, TURMELL I VALLIVANA (ES5233001)	559
FICHA 88.- TUNEL DE CANALS (ES5214002)	560
FICHA 89.- TUNEL DEL CARCALÍN-BUÑOL (ES5234003)	561
FICHA 90.- ULLALS DEL RIU VERD (ES5233047)	562
FICHA 91.- VALLE DE AYORA Y SIERRA DEL BOQUERÓN (ES5233012)	563
FICHA 92.- VALLS DE LA MARINA (ES5213042)	564

ANEXO SEGUNDO.- ZEPAS TERRESTRES DE LA COMUNIDAD

VALENCIANA565

FICHA 1.- ALTO TURIA Y SIERRA DEL NEGRETE (ES0000449)	567
FICHA 2.- ÁREES EMERGIDES DE LES ILLES COLUMBRETES (ES0000061)	568
FICHA 3.- CABEÇO D'OR I LA GRANA (ES0000463)	569
FICHA 4.- CLOT DE GALVANY (ES0000462)	570
FICHA 5.- DESEMBOCADURA DEL RIU MILLARS (ES0000211)	571
FICHA 6.- DESERT DE LES PALMES (ES0000446)	572
FICHA 7.- EL FONDO D'ELX-CREVILLEN (ES0000484)	573
FICHA 8.- ELS ALFORINS (ES0000455)	574
FICHA 9.- HOCES DEL CABRIEL (ES0000472)	575
FICHA 10.- HONTANAR - LA FERRIZA (ES0000448)	576
FICHA 11.- ILLA DE TABARCA (ES5213024)	577
FICHA 12.- ILLOTS DE BENIDORM I SERRA GELADA (ES0000121)	578

FICHA 13.- LAGUNAS DE LA MATA Y TORREVIEJA (ES0000485)	579
FICHA 14.- L'ALBUFERA (ES0000471)	580
FICHA 15.- L'ALT MAESTRAT, TINENÇA DE BENIFASSÀ, TURMELL I VALLIVANA (ES0000465) ...	581
FICHA 16.- MAIGMÓ I SERRES DE LA FOIA DE CASTALLA (ES0000458)	582
FICHA 17.- MARJAL DE PEGO-OLIVA (ES0000487)	583
FICHA 18.- MARJAL DELS MOROS (ES0000470)	584
FICHA 19.- MARJAL I ESTANYS D'ALMENARA (ES0000450)	585
FICHA 20.- MECA - MUGRÓN - SAN BENITO (ES0000452)	586
FICHA 21.- MONTDÚVER - MARJAL DE LA SAFOR (ES0000451).....	587
FICHA 22.- MONTGÓ - CAP DE SANT ANTONI (ES0000454).....	588
FICHA 23.- MORATILLAS - ALMELA (ES0000456).....	589
FICHA 24.- MUNTANYES DE LA MARINA (ES0000453)	590
FICHA 25.- PENYAGOLOSA (ES0000466)	591
FICHA 26.- PENYAL D'IFAC (ES0000459)	592
FICHA 27.- PENYA-SEGATS DE LA MARINA (ES5213018)	593
FICHA 28.- PLANIOLS-BENASQUES (ES0000445)	594
FICHA 29.- PRAT DE CABANES I TORREBLANCA (ES0000467)	595
FICHA 30.- RIU MONTNEGRE (ES0000460).....	596
FICHA 31.- SALINES DE SANTA POLA (ES0000486)	597
FICHA 32.- SERRA CALDERONA (ES0000469).....	598
FICHA 33.- SERRA D'ESPADÀ (ES0000468)	599
FICHA 34.- SERRA D'IRTA (ES0000444)	600
FICHA 35.- SERRES DE MARIOLA I EL CARRASCAL DE LA FONT ROJA (ES0000474)	601
FICHA 36.- SERRES DEL SUD D'ALACANT (ES0000461)	602
FICHA 37.- SIERRA DE MALACARA (ES5233044).....	603
FICHA 38.- SIERRA DE MARTÉS - MUELA DE CORTES (ES0000212)	604
FICHA 39.- SIERRA DE SALINAS (ES0000457)	605
FICHA 40.- SIERRA ESCALONA Y DEHESA DE CAMPOAMOR (ES0000464)	606
BIBLIOGRAFÍA	607

ABREVIATURAS

ABREVIATURAS

AUE	Acta Única Europea
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 29 de diciembre de 1978
CEE	Comunidad Económica Europea
CDB	Convenio de Río de Janeiro sobre la diversidad biológica
CMS	Convenio de Bonn o Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
DA	Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres
D 60/12	Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000
DH	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
EEM	Evaluación de los Ecosistemas del Milenio
EM	Estados miembros
IBA	Área Importante para la Conservación de las Aves
IVCV	Infraestructura verde de la Comunitat Valenciana
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
LENPCV	Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana
LRJPAC	Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

ABREVIATURAS

Común

LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
OVM	Organismos vivos modificados
PAM	Programa de Acción de Medio Ambiente
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
Rec.	Recurso
RD	Real Decreto
TCE	Tratado de Roma de 1957
TEEB	Estudio de la Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
TRLS08	Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
ZEC	Zona Especial de Conservación
ZEPA	Zona Especial de Protección de Aves

INTRODUCCIÓN

Aunque la preocupación por el medio ambiente no es reciente, puede afirmarse que es **a mediados de los años setenta cuando se inicia verdaderamente el camino de la protección administrativa de los valores ambientales.**

Desde el punto de vista de la protección internacional del medio ambiente 1972 es un año a subrayar ya que en el mismo, se producen dos hitos de suma importancia como lo son: la primera publicación¹ del denominado Club de Roma²

¹ Donella Meadows, DL Meadows and J. Rnnders. 'Los límites del crecimiento' (1972) México.CE: En 1972, convocados y auspiciados por el entonces flamante Club de Roma, unos jóvenes científicos del M.I.T. (Massachusetts Institute of Technology) desarrollaron un estudio riguroso y exhaustivo sobre las perspectivas de crecimiento de la población humana y la economía global. Con la ayuda de un modelo informático, crearon proyecciones de la evolución mundial y mostraron por primera vez las consecuencias del crecimiento incontrolado en un planeta de recursos finitos. Sus conclusiones fueron recogidas en Los límites del crecimiento, una obra que agitó a la comunidad científica, política y económica internacional al plantear serias objeciones a las bondades del crecimiento. Transcurridas las décadas, en sucesivas ediciones los autores del informe actualizaron los conocimientos y demostraron que muchas de sus proyecciones se habían cumplido, dejando constancia de que si se mantenía la tendencia al crecimiento de la industria, la producción de alimentos y la contaminación ambiental, las consecuencias podían ser irreversibles para la vida en la Tierra.

² El Club de Roma es una ONG fundada en Roma en 1968 por un grupo de científicos y políticos, auspiciado por el italiano Aurelio Peccei y el escocés Alexander King, con el objetivo de tratar los cambios que se estaban produciendo en el planeta por consecuencia de acciones humanas. Actualmente tiene su sede en Suiza y cuenta con cientos de especialistas, habiendo publicado más de una veintena de informes de gran interés ambiental.

INTRODUCCIÓN

por un lado, y la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, también conocida como Conferencia de Estocolmo por otro, primera gran conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales, así como un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional del medio ambiente.

Más tarde, se celebraron otras conferencias como la de Río de Janeiro del 92³, la Cumbre de Kioto del 97, la Conferencia de Buenos Aires del 98 o la Conferencia de la Haya de 2000 y así hasta llegar a **la última y recientísima Cumbre del Clima de París⁴ de diciembre de 2015**, donde se ha cerrado el acuerdo entre los 196 países participantes de mantener la temperatura media del planeta por debajo de los dos grados respecto de los niveles preindustriales y el compromiso de doblar esfuerzos para llegar a 1,5 grados para fin de siglo.

En estos momentos, sobra decir que **la preocupación por el medio ambiente, la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático, constituye una verdadera realidad en la sociedad contemporánea y que sin duda, va a marcar la dirección de las políticas internacionales, económicas y de desarrollo urbano y ordenación territorial para todo lo que resta del siglo XXI.**

³ Que fue testigo de la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) y que afirma la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. También fueron ratificados en la Cumbre, la Declaración de Principios relativos a los Bosques y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, clave en el nacimiento de la Red Natura 2000, objeto de esta tesis doctoral.

⁴ XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (COP21).

INTRODUCCIÓN

Como una parte específica de la política de protección del medio ambiente se encuentra la protección de los espacios o áreas naturales que pueden ser definidos como *“aquellas zonas de nuestro medio rural que poseen una alta calidad paisajística y ambiental, a la par que ofrecen unos rasgos ecológicos y geomorfológicos singulares, no estando su infraestructura y configuración transformada por la mano del hombre o existiendo sobre ellos una actuación humana débil o poco significativa”*⁵.

Como destaca SAAVEDRA CONTRERAS⁶ la política de estos espacios protegidos⁷ se inició en 1872 cuando se constituyó el Parque Nacional de Yellowstone, en Estados Unidos, extendiéndose pronto a otros lugares como el Parque de Mackinac Island y los de Yosemite y Sequoia y a partir de ese momento, se empezó a copiar el modelo en el resto del mundo.

En Europa, dentro de esta política de protección de espacios naturales y tras diversos antecedentes que son tratados en el cuerpo de este trabajo, destaca sin duda alguna **la creación de la Red Natura 2000 (RN 2000)**. Con origen en la Directiva 92/43/CEE, **constituye la mayor red ecológica mundial de conservación de la biodiversidad** y se compone de dos zonas diferenciadas, las Zonas Especiales de

⁵ Junta de Castilla y León. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, ¿Qué es un espacio Natural Protegido? Guía Informativa, Valladolid, 1996.

⁶ K. A. Saavedra Contreras. 'La regulación de los espacios naturales en el derecho español y peruano' (2012).

⁷ Entendidos como instrumentos de conservación creados para proteger los recursos naturales y la biodiversidad de los países.

INTRODUCCIÓN

Conservación (ZEC) establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) designadas en virtud de la Directiva Aves.

El proceso de conformación de RN 2000 ha resultado arduo y complicado, de hecho aún nos encontramos en la fase de aprobación de los Planes y Normas de Gestión respecto de las zonas terrestres, y en pleno proceso de delimitación de las zonas marinas. **Aun así y en la actualidad, se engloban en la RN 2000 el 18,36% de la superficie de los Estados miembros de la Unión Europea, el 27,21% del territorio nacional y más del 30% del correspondiente a la Comunitat Valenciana.**

La importancia tanto cuantitativa como cualitativa de las superficies y terrenos incluidos en la RN 2000, condiciona dentro de su ámbito e incluso en sus entornos de protección, el desarrollo de todo tipo de actividades tanto presentes como futuras y además, **provoca confrontaciones de difícil resolución entre los intereses medio ambientales y de protección derivados de la Directiva y otros intereses, tanto de carácter general (desarrollo urbano, industrial, infraestructuras de comunicación o económico) como particular (propiedad privada), que también deben ser susceptibles de atención y valoración.**

En el presente trabajo de **investigación, se realiza una aproximación secuencial a la RN 2000**. Partiendo de las bases del derecho medioambiental europeo y los antecedentes y directivas que sirvieron para su creación, **se realiza una primera diagnosis del estado actual de la RN 2000 así como del estado de sus objetivos de conservación.**

INTRODUCCIÓN

Con posterioridad, el trabajo se centra en el **análisis del sistema de protección de la RN 2000 así como el mecanismo previsto por la propia Directiva para posible alteración por motivo, esencialmente, de planes y programas urbanísticos**. Para ello, se efectúa un estudio de la normativa de trasposición y desarrollo, tanto a nivel estatal como autonómico valenciano, y a la luz de las diferentes guías interpretativas de la Comisión Europea, la jurisprudencia conformada al respecto (tanto en el ámbito comunitario como interno), así como la doctrina que ha tratado sobre la materia.

Finalmente, **se concluye sobre el proceso de conformación y el estado de la RN 2000 en la actualidad, sobre los principales problemas detectados en el estudio y sobre las propuestas de mejora en aras a conseguir una sistema de protección más eficaz y a la vez ágil y claro**.

1.- METODOLOGÍA

En el proceso de elaboración de esta Tesis Doctoral se han seguido las técnicas metodológicas actuales propias de las Ciencias jurídicas: una primera fase de recopilación de fuentes y bibliografía variada, un estudio pormenorizado del material, una ordenación del mismo en un índice preliminar -a modo de planteamiento originario de la investigación-, la configuración de los diversos capítulos, la redacción y correspondiente corrección del texto, la reflexión final dirigida a corroborar, en su caso, la tesis defendida -cristaliza en la extracción de unas conclusiones generales- y una última revisión del trabajo que fija el texto de

INTRODUCCIÓN

forma definitiva.

El trabajo llevado a cabo para el desarrollo de esta investigación ha pasado por tanto por diferentes fases, que podemos resumir en las siguientes.

La primera, la elección del tema y proposición de hipótesis. Para ello, nos planteamos la redacción del esquema de contenidos y la necesaria planificación del trabajo. Nuestro objetivo inicial fue determinar cuál es el estado actual de la Red Natura 2000, qué régimen de protección deriva de la misma y cómo puede alterarse el mismo con ocasión de los planes y los programas urbanísticos. Para ello, resultaba necesario retrotraernos a las bases e inicios de la formación del derecho medioambiental comunitario así como de los principios rectores del mismo.

Una segunda fase de análisis e investigación, consistente en la búsqueda y estudio de las fuentes bibliográficas para conocer en profundidad el objeto de este trabajo. Ha sido por ello necesario el examen de manuales, obras de referencia y artículos doctrinales. Todas estas obras, que han sido citadas en nota a pie, aparecen reseñadas en la bibliografía final, en la que se adjuntan todos los datos necesarios para facilitar el acceso a estas fuentes. Este estudio bibliográfico no se ha limitado, sin embargo, a la doctrina jurídica nacional sino que, debido al origen comunitario de la legislación reguladora de la Red Natura 2000 y su imbricación en el campo del derecho medioambiental, ha sido necesario el estudio y recopilación de la doctrina internacional más relevante al respecto.

Parte esencial de esta investigación ha sido sin duda, el análisis jurisprudencial. Y ello porque si en cualquier ámbito del Derecho es necesario el estudio de su aplicación práctica por parte de los tribunales, en materia

INTRODUCCIÓN

medioambiental y urbanística resulta imprescindible. Lógicamente y como no podía ser de otro modo, se ha tenido muy en cuenta en este trabajo la doctrina jurisprudencial asentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea recaída en los muchos y variados procedimientos de incumplimiento tanto de la Directiva Aves como de la Directiva Hábitats, así como en otros procedimientos suscitados por la aplicación de la normativa de trasposición. No obstante la importancia de la jurisprudencia comunitaria a efectos de este trabajo, también se ha recogido al hilo del tema a tratar, los fallos internos más relevantes tanto a nivel autonómico (Tribunales Superiores de Justicia y Juzgados de lo Contencioso) como a nivel nacional (Audiencia Nacional y Tribunal Supremo).

Finalmente, merece la pena destacar la importancia que en la conformación de esta tesis doctoral ha tenido el estudio y análisis de las diferentes guías explicativas e interpretativas de la Comisión Europea al respecto de ambas Directivas y en especial, del artículo 6 de la Directiva Hábitats.

Tras esta fase de investigación y análisis, estuvimos en disposición de acometer la tarea expositiva de redacción del borrador del trabajo y aporte de conclusiones críticas, dando respuesta a las diferentes cuestiones planteadas en la etapa inicial de este trabajo, para su posterior revisión y validación por los Directores de esta tesis doctoral.

2.- OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DE LA TESIS

En cuanto a **los objetivos que nos marcamos a la hora de empezar este**

INTRODUCCIÓN

trabajo de investigación pueden resumirse primordialmente, en los siguientes:

1.- Examinar, explicar y recopilar los antecedentes históricos de la Red Natura 2000 así como de sus presupuestos legales y que han servido de base para su creación.

2.- Determinar cuál es el estado actual de conformación de la Red Natura 2000 en todos y cada uno de los niveles territoriales derivados por el reparto y distribución de las competencias administrativas al respecto, sin olvidar el estado de conservación de los valores naturales que se tratan de preservar y proteger por la misma.

3.- Clarificar, en la medida de lo posible, el régimen de protección derivado de la declaración de un espacio como LIC, ZEC o ZEPA así como las obligaciones derivadas de dicha declaración tanto para las Administraciones implicadas como para los particulares, y ya sostienen la condición de propietarios, o de simples administrados y agentes del mercado inmobiliario.

4.- Desgranar el procedimiento a seguir para poder aprobar los planes y programas urbanísticos que afecten a los espacios Red Natura 2000.

5.- Identificar los espacios integrados en la Red Natura 2000 dentro del ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, resumir sus características principales, actualizar su situación jurídica respecto del estado reconocido en los formularios normalizados y correlacionar los mismos, dada la yuxtaposición que se produce en muchos de ellos.

6.- Concluir acerca de los principales problemas detectados en el estudio y

INTRODUCCIÓN

sobre las propuestas de mejora en aras a conseguir una sistema de protección más eficaz y a la vez ágil y claro.

En lo referente a la estructura formal y en consecuencia con los objetivos previamente determinados, hemos dividido este trabajo en diversos capítulos, comenzando por el estudio de la conformación del derecho medioambiental europeo, hasta llegar al verdadero objeto de investigación, como es el régimen de protección de la Red Natura y su posible alteración con motivo de las actuaciones urbanísticas.

En el **Capítulo I** nos centramos por tanto en abordar el difícil parto y nacimiento de derecho medioambiental comunitario, marcado por la ausencia inicial de competencias en materia medioambiental de la UE en los Tratados constitutivos; su evolución a través de las distintas modificaciones de los mismos; el análisis de los principios ambientales comunitarios y finalmente, el estudio de los principales instrumentos de intervención comunitaria en materia de medio ambiente.

El **Capítulo II** se centra ya en el origen de la Red Natura 2000, comenzando por sus antecedentes y el concepto de biodiversidad ecológica como base y “leitmotiv” de la creación de la misma. Con posterioridad, se analizan ya las dos Directivas que han dado lugar al nacimiento de la red ecológica y a la determinación de su ámbito de aplicación y protección general derivada de la misma.

En el **Capítulo III**, dedicado ya en exclusiva al objeto central de esta tesis doctoral, se acomete el objetivo de determinar el estado de actual de conformación de la Red Natura 2000 tanto a nivel comunitario, como estatal y autonómico para

INTRODUCCIÓN

con posterioridad, centrarnos en el estado real de conservación de los valores naturales que son susceptibles de protección. Finalmente, se dedica un apartado dirigido a determinar los costes económicos necesarios para su mantenimiento así como las posibles vías de financiación.

El régimen de protección específico de la Red Natura 2000 derivado del artículo 6 de la Directiva Hábitats y el artículo 4 de la Directiva Aves, es objeto del **Capítulo IV**. En él, se analiza su ámbito de aplicación tanto temporal como material y se desglosan los diferentes tipos de medidas a adoptar por los Estados Miembros con especial incidencia en las medidas de conservación del artículo 6.1 de la Directiva Hábitats y las preventivas del artículo 6.2.

El **Capítulo V** se destina en exclusiva al procedimiento a seguir y previsto en los artículos 6.3 y 6.4 de la Directiva Hábitats para la autorización de planes y programas urbanísticos que afecten a los espacios Red Natura 2000. Para ello, se anliazan las tres fases

Por último, en el **Capítulo VI** se recogen las conclusiones principales de este trabajo en las que además, de resumir en concretar los aspectos esenciales del mismo, se ha intentado plasmar las críticas y sugerencias de mejora que entendemos se podrían implementar en el procedimiento de autorización del capítulo anterior.

Como **Anexos I y II** de la tesis, se adjuntan una fichas identificativas de los espacios Red Natura 2000 de la Comunitat Valenciana, cuya metododología de elaboración y objetivos se contemplan en un apartado inmediatamente anterior a las mismas y al que en este momento nos remitimos.

CAPITULO PRIMERO.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

1.- BASES DEL NACIMIENTO DEL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO: LA LIBRE COMPETENCIA EN EL MERCADO COMÚN

La Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) se constituyó mediante **el Tratado de Roma de 1957**⁸ (en adelante TCE). El TCE que estaba compuesto por 240 artículos y estructurado en seis partes precedidas de un Preámbulo, tenía como objetivo el cumplimiento de una triple finalidad: **la creación de un mercado común, la implantación de una unión aduanera y la adopción de una serie de políticas comunes.**

Dentro de la tercera finalidad de las mencionadas, la adopción de políticas comunitarias, se contempló mediante una doble vertiente:

1.- En primer lugar, **el TCE recoge de forma expresa, algunas políticas que deberían ser objeto de regulación comunitaria.** Es el caso de la política agrícola común (artículos 38 a 47), la política comercial común (artículos 110 a 116) y la política común de transportes (artículos 74 a 84).

⁸ Firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 entre los representantes de Francia, los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Italia y la República Federal de Alemania.

2.- En segundo término, **se establece a través del contenido del art. 235 una cláusula general de ampliación de poderes**, mediante la cual se contempla la potestad de dictar disposiciones sobre una materia diferente a las señaladas en el apartado anterior cuando así resulte necesario para *“lograr, en el funcionamiento del mercado común, alguno de los objetivos de la comunidad”*⁹.

Sin embargo, para invocar el artículo 235 del TCE, debía justificarse como apunta MORENO MOLINA¹⁰, la concurrencia de los siguientes requisitos:

1.- Se había de perseguir uno de los objetivos que eran enumerados en el TCE con carácter expreso.

2.- Una acción determinada se había de revelar como necesaria para la consecución de dicho objetivo.

3.- No debía existir competencia expresa para la adopción de la medida necesaria.

Y he aquí el problema. El TCE no contemplaba el medio ambiente o la protección del entorno natural, como uno de sus objetivos. No existía en el TCE

⁹ **Art. 253 Tratado de Roma de 1.957:** *“Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.*

¹⁰ A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555. Página 25

originario, mención alguna al medio ambiente.

Pues bien, la solución a esta falta de referencia expresa, se encontró en el contenido de los artículos 2 y 29 del TCE, tal como señala FRANCO SALA¹¹. El artículo 2 en cuanto a que hacía referencia a que la Comisión tendrá por misión promover “*una elevación acelerada del nivel de vida*” y el artículo 29, párrafo d, al señalar que la Comisión se guiaría por “*garantizar un desarrollo racional de la producción*”.

Hallado el objetivo, el cauce formal en que se basó la intervención en esta materia se articuló, como señala MOLINA DEL POZO¹², por una doble vía. Por un lado, en la mencionada cláusula general de ampliación de poderes del artículo 235 del TCE. Por otro, en el contenido del artículo 100¹³ que preveía la elaboración de Directivas con el objeto de lograr la armonización de las legislaciones internas de los Estados miembros (en adelante EM) que pudieran incidir sobre el establecimiento y funcionamiento del mercado común. Se dada pie por tanto, a través de este precepto, a evitar la consolidación de normativas ambientales

¹¹ L. Franco Sala. 'La política medioambiental comunitaria: planteamientos, instrumentos y resultados' 34(35) REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 10

¹² C. F. Molina del Pozo, *Manual de derecho de la Comunidad Europea* (4ª Edición edn Dijusa, 2002). pag. 949

¹³ **Art. 100 Tratado de Roma de 1.957:** “El Consejo adoptará, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común. La Asamblea y el Comité Económico y Social serán consultados sobre aquellas directivas cuya ejecución implique, en uno o varios Estados miembros, la modificación de disposiciones legales”

disparidades entre los EM que distorsionaran la libre competencia impidiendo que fluyeran con libertad las mercancías por la imposición de barreras no arancelarias de tipo ecológico.

En base a este último precepto, se dicta la que es considerada como la primera Directiva en la materia: la 67/548 sobre clasificación, etiquetado y embalaje de sustancias peligrosas¹⁴. A ella, le siguen rápidamente otras, como las 70/157 de 6 de febrero, sobre niveles de ruido¹⁵ y la 70/220 de 20 de marzo sobre emisiones de gases contaminantes por vehículos de motor¹⁶.

Sin embargo, esta **“ausencia” de una base clara que habilitara al legislador comunitario a la regulación sobre el medio ambiente fue objeto de análisis y controversia doctrinal** tal y como señala LOPEZ RAMÓN¹⁷. Así,

¹⁴ **Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967**, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31967L0548:ES:HTML>.

¹⁵ **Directiva 70/157/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970**, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970L0157:ES:HTML>

¹⁶ **Directiva 70/220/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1970**, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los motores de explosión con los que están equipados los vehículos a motor. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970L0220:ES:HTML>.

¹⁷ F. López Ramón. 'Evolución del derecho europeo del medio ambiente' (1997) 1 Revista de desarrollo rural y cooperativismo agrario 73. Página 75

autores como CURTI GIALDINO¹⁸, llegaron a afirmar que la CEE “*esta directamente interesada en la persecución de una política de protección del medio ambiente*” y que existía en el Tratado “*un complejo de disposiciones a las que cabría acudir, directa o indirectamente, para la solución de los problemas conexos a la degradación del medio ambiente*”. Por el contrario, NICOLA CATALANO¹⁹ mantenía que “*el objeto del Tratado resulta del mismo nombre oficial de la Comunidad, en otro tiempo no traicionado: la integración económica y nada más*”.

Fue no obstante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (hoy y en adelante TJUE), la que avaló y respaldó definitivamente la legitimación de la Unión Europea (en adelante UE) para intervenir en el campo del medio ambiente. Esta doctrina empezó a conformarse a finales de la década de los 70 y durante toda la de los 80, con motivo de la aprobación y ejecución de los Programas de Acción de Medio Ambiente (en adelante PAM), de los que trataremos más adelante. En este sentido, numerosos autores han destacado la especial incidencia de dos fallos que marcaron el desarrollo y evolución de la política comunitaria ambiental.

El primero de ellos, es la **Sentencia del TJUE de 18 de marzo de 1980, Asunto 91/79, Comisión contra República Italiana**, con idénticos hechos y fundamentos que la dictada en esa misma fecha en el asunto 92/79. El fallo se

¹⁸ C. Curti Gialdino. 'La Comunità europea ed il problema ecologico' (1974) Rivista di diritto europeo», núm.II, págs 157. Página 160

¹⁹ NICOLA CALANO, Limiti delle competenze comunitarie in materia di ecologia. Rivista di diritto europeo. Num I. 1974. Pag. 63

produce en el marco de la aplicación de la **Directiva 73/404/CEE del Consejo de 22 de noviembre de 1973**²⁰, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros en materia de detergentes, promulgada sobre la base del artículo 100 TCE. El Estado Italiano había incumplido el plazo de transposición de la Directiva y basó su defensa, además de en otras cuestiones que no vienen al caso, en la ausencia de competencia de la UE para intervenir en materia medioambiental y por tanto, en la falta de legitimidad del PAM en el que se enmarcaba la directiva. El fundamento octavo de la Sentencia, deja bien clara la postura del Tribunal, al entender que la Directiva no sólo se incluía en el desarrollo del PAM sino que también lo hacía en el Programa para la supresión de los obstáculos técnicos al comercio resultantes de las disparidades entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los EM aprobado por el Consejo el 28 de mayo de 1969 y lo que resulta más trascendente, entiende **que la UE se encuentra amparada para dictar disposiciones en materia de medio ambiente en base al artículo 100 del TCE, con objeto de armonizar las legislaciones nacionales y a fin de evitar distorsiones en la libre competencia**. Finalmente, el TJUE declara el incumplimiento del Estado Italiano de trasponer la Directiva 73/404/CEE al derecho interno en el plazo establecido al efecto, condenándolo al pago de las costas

²⁰ Escueta Directiva que establece entre otras cosas y en relación al objeto de este trabajo, la prohibición de la comercialización y el empleo de los detergentes cuando la biodegradabilidad media de los tensioactivos que contengan sea inferior al 90 %. Vid. Directiva 73/404/CEE del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de detergentes. Diario Oficial n° L 347 de 17/12/1973 p. 0051 – 0052.

procesales.

El segundo, es la **Sentencia de 7 de febrero de 1985, Asunto 240/83, Procureur de la République contra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)**. En este caso, se trata de la resolución de una cuestión prejudicial interpuesta por el Tribunal de Grand Instance de Creteil (Francia) en base al artículo 177 del TCE. Se somete al TJUE la resolución sobre la interpretación y validez de la Directiva 75/439 del Consejo, de 16 de junio de 1975, sobre Gestión de Aceites Usados²¹ en base a la cual el Gobierno francés había dictado el 21 de noviembre de 1979 el Decreto n° 79-981 y dos órdenes de aplicación fechadas el mismo día y que trasponían la Directiva comunitaria.

La cuestión esencial que se planteaba a través de la cuestión prejudicial, radicaba en determinar, si el establecimiento por la Directiva, tanto de la necesidad de obtener una autorización administrativa por parte de las empresas que utilicen aceites usados (artículo 5), como de la delimitación de zonas en las que se designarían empresas para recoger este tipo de aceites (artículo 6), eran conformes a los principios de libertad de comercio, libre circulación de mercancías y libre competencia establecidos en el TCE.

²¹ Se establece en esta Directiva que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la gestión de los aceites usados así como la prohibición de realizar cualquier depósito, descarga o tratamiento de los aceites de residuos de tal manera que se causen efectos nocivos para agua, suelo o aire. Vid. Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados. Diario Oficial n° L 194 de 25/07/1975 p. 0023 – 0025.

La importancia del fallo reside en que después de afirmar que alguna de las medidas establecidas por la Directiva, tal como el sistema de autorizaciones establecido en el artículo 6, pudiera tener alguna incidencia en la libre competencia, sienta no obstante que la misma *“persigue un objetivo que es de interés general, por tratar de garantizar que la gestión de aceites usados se realiza en forma que se evite daño al medio ambiente”*. Más tarde, se afirma con claridad que *“la Directiva debe considerarse en la perspectiva de protección ambiental, que es uno de objetivos esenciales de la Comunidad”*²².

Se consagra así, de forma definitiva, el principio de protección al medio ambiente como uno de los principios esenciales de la UE con la particularidad de que el mismo no se encontraba plasmado de forma expresa en el Tratado constitutivo en su versión original. Se trataba de un principio general de derecho que iba a informar tanto la legislación comunitaria, como la interpretación de la normativa existente.

Aclaradas las bases y títulos de intervención del legislador comunitario en materia de medio ambiente, hay que reseñar que no es sino hasta la Cumbre de París de 1972 y la coetánea Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano²³, cuando la UE inicia su verdadera actividad en materia medio ambiental. En dicha declaración, compuesta por un total de 26 principios, se proclamaba el

²² Vid. **Fundamento 11 y 13** de la **Sentencia del TJUE de 7 de febrero de 1985. Asunto 240/83**

²³ Adoptada tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

derecho fundamental del hombre a *“la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”*, estableciendo además, la responsabilidad de los estados de *“adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población”*²⁴. Celebrada la cumbre y con motivo en las conclusiones de la misma, el Consejo Europeo encargó a la Comisión la elaboración del primer PAM que sería aprobado en 1.973. Dentro de esta primera etapa del desarrollo de la política medioambiental comunitaria se integran los tres primeros PAM aprobados por la UE.

2.- LA INTRODUCCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS Y SITUACIÓN ACTUAL

2.1.- EL ACTA ÚNICA EUROPEA. LA INCLUSIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL TRATADO CONSTITUTIVO

En 1986 tiene lugar un hito importante para del derecho comunitario medioambiental. El 17 y 28 de febrero de ese año, con entrada en vigor ya en 1.987, se firmó en Luxemburgo y La Haya respectivamente, el Acta Única Europea (en

²⁴ Primera referencia clara y evidente en mi opinión, al principio de desarrollo sostenible que se consagraría con posterioridad en la Conferencia de Río de Janeiro de 1.992.

adelante AUE) y es a través de la misma, donde por primera vez va a incluirse en la redacción del Tratado una serie de disposiciones relativas específicamente al medio ambiente.

La modificación del Tratado supuso la introducción, a través del artículo 25 del AUE, del título VII con un epígrafe específico dedicado al medio ambiente y compuesto por tres artículos: 130R, 130S y 130T, en los que se plasmaron los objetivos y principios de intervención comunitarios en materia de medio ambiente.

Así, el artículo 130R.1²⁵ fijaba tres objetivos básicos en los que se debería centrar la intervención comunitaria: a) conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; b) contribuir a la protección de la salud de las personas; y c) garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales. Como se puede observar, el AUE dotaba a la comunidad de un título de intervención amplio y susceptible de dar cobertura a una normativa muy diversificada.

En el artículo 130R.2²⁶ se plasmaron los principios que informarían la acción en materia de medio ambiente y que se concretaron en: el principio de acción preventiva, de corrección y de quien contamina paga. Se trata de

²⁵ **Artículo 130R.1 AUE:** *“La acción de la Comunidad, por lo que respecta al medio ambiente, tendrá por objeto: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales”*

²⁶ **Artículo 130.R.2 AUE:** *“La acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad”*

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

auténticos principios generales del derecho que desempeñan una función hermenéutica e integradora de las posibles lagunas jurídicas que pudieran existir en la norma, y que tal y como señala LOPEZ RAMÓN²⁷: “...constituyen la secuencia de actuaciones exigidas por los problemas ambientales. Primero, evitar la generación de contaminaciones o molestias (prevención); segundo, eliminar o disminuir las contaminaciones o molestias que no hayan podido ser evitadas (corrección); por último, atribuir los costes de prevención y corrección de los inconvenientes ambientales al autor de los mismos ("quien contamina paga")”

Se debe también al AUE, la primera mención de carácter jurídico positivo en el derecho comunitario del afamado **principio de subsidiariedad**. Este relevante y controvertido principio²⁸, introducido a través del contenido del artículo

²⁷ F. López Ramón. 'Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental' (1997) (142) Revista de administración pública 53. Página 62

²⁸ La controversia que generó la adopción del principio de subsidiariedad a través del Tratado de Maastrich, se centró en el debate en torno al contenido jurídico del mismo, y entre aquellos que solo le reconocían un valor de mera directriz política, de aquellos otros que afirmaban su efectiva dimensión jurídica y lo que es más, residenciable ante el TJUE, no obstante reconocer la existencia de un amplio margen de discrecionalidad en su aplicación. La bibliografía que originó y sigue generando la aplicación e interpretación de este principio es muy amplia pudiéndose citar, sin ningún ánimo de exhaustividad, la siguiente: A. C. Martínez. 'La Unión Europea y el principio de subsidiariedad' (1991) 1 Revista de Administración Pública 7; M. E. Casas Baamonde. "' Doble" principio de subsidiariedad y competencias comunitarias en el ámbito social' (1993) (1) Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica 49; A. B. Carrera. 'El principio de subsidiariedad' (1994) 21 Revista de Instituciones Europeas 771; T. Stein. 'El principio de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea' (1995) (90) Revista de Estudios Políticos 73; M. L. Fernández Esteban, *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo* (McGraw-Hill Interamericana de España, 1996); M. Fraga Iribarne, *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

130.R.4²⁹ en materia de medio ambiente, se consagró con posterioridad como principio general de la Unión Europea, que debería informar la realización de todos sus objetivos, a través del Tratado de Maastrich. En base al mismo, la actuación comunitaria solo se produciría en el caso de que la consecución de los objetivos indicados en el apartado primero del artículo 130 se pudiera alcanzar “*en mejores condiciones*” que en el caso de actuación aislada de los EM. En una palabra: **en materia de medio ambiente, la Comunidad sólo debía intervenir, actuar o legislar, cuando pudiera hacerlo mejor que los EM aisladamente.**

Finalmente, destacar, como señala LOZANO CUTANDA³⁰, que el proceso de toma de decisiones se va a ir apartando de la unanimidad y del protagonismo absoluto del Consejo, a favor de la mayoría cualificada y de la intervención del Parlamento Europeo.

(1997); J. M. Martínez-Carrasco Pignatelli. 'El principio de subsidiariedad en la Unión europea' (1999) (177) Noticias de la Unión Europea 79; R. Breña S. 'El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social' (2000) Foro Internacional 467; A. Chicharro Lázaro, *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea* (Editorial Aranzadi, 2001)

²⁹ **Artículo 130.R.4 AUE:** “*La Comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas*”

³⁰ B. Lozano Cutanda, *Derecho ambiental administrativo* (Dykinson, 2005) 564. Página. 149

2.2.- INCORPORACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLITICAS COMUNES A TRAVÉS DEL TRATADO DE MAASTRICH

El Tratado de Maastrich³¹ aprobado el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, constituyó la Unión Europea, convirtiendo la antigua Comunidad Económica Europea (CEE) en la nueva Comunidad Europea (CE).

Desde el punto de vista medioambiental, el Tratado de Maastrich culminó de forma definitiva la introducción del medio ambiente en el ordenamiento comunitario. **Si el AUE añadió al Tratado un Título específico destinado al medio ambiente, Maastrich lo incorporó expresamente como fin u objetivo de la CE y lo añadió al listado de las políticas comunes.**

Para MORENO MOLINA³², se trataba de una modificación no totalmente necesaria dado que la ahora UE ya disponía de competencias en la materia plenamente asentadas en los artículos 130 R, 130S y 130T; sin embargo, desde el punto de vista técnico, era irreprochable puesto que era censurable que la política ambiental tan detalladamente regulada en estos artículos no se encontrara relacionada en el artículo 3 del Tratado.

³¹ DOUE de 29 de julio de 1991. N° C 191/28

³² A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555. Página 29

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

Por el contrario, PAREJO ALFONSO³³, otorga una mayor relevancia a la modificación introducida ya que: *“Aunque la integración siga pivotando, pues, sobre el núcleo económico, el avance que luce en la concepción de éste es sustancial: se trata ahora no ya simplemente del crecimiento económico a través de la simple liberación de las fuerzas económicas en el seno de un mercado común, sino precisamente del progreso caracterizado por el equilibrio y el carácter sostenible, expresión ésta de claras connotaciones medioambientales”*

En cualquier caso, es **conveniente destacar la introducción en el texto del Tratado de la primera mención al “desarrollo o crecimiento sostenible”³⁴** que se debe a la redacción consolidada del artículo 2³⁵ así como a que el apartado 1) del artículo 3, incluía el medio ambiente como una de las políticas comunitarias destinadas a alcanzar los fines enunciados en el artículo 2.

³³ L. P. Alfonso. 'Origen y desarrollo del derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario-europeo' (Derecho medioambiental de la Unión Europea McGraw-Hill Interamericana de España, 1996) 41, página 51.

³⁴ Concepto acuñado en el denominado "Informe Brundtland" y consagrado definitivamente en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo. El referido informe define el desarrollo sostenible como: *"El desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en si dos conceptos fundamentales: - el concepto de "necesidades" en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debe otorgar prioridad preponderante; - la idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras".*

³⁵ **Artículo 2:** *"La Comunidad tendrá por misión promover...un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad...un crecimiento sostenible y no inflacionista...un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente,... "*

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

En cuanto al contenido del Título destinado al medio ambiente, se alteró la numeración de los artículos que pasan a integrar el Título XIX bajo los números 174, 175 y 176. Desaparece de su contenido, la mención al principio de subsidiariedad a que hice referencia al hablar del AUE ya que, como se señaló entonces, se generaliza la aplicación de este principio en ejercicio de cualquier competencia comunitaria de carácter no exclusivo³⁶. Se amplían los objetivos a alcanzar mediante la acción comunitaria añadiendo: el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Respecto de los principios que informan la materia, a los ya consabidos de prevención, corrección y quien contamina paga, **se añade en este momento el principio de integración de las necesidades o exigencias del medio ambiente en el resto de las políticas comunitarias** del que se tratará más adelante.

Por último, y en cuanto a los procedimientos de toma de decisiones, **se introduce en esta materia el procedimiento de cooperación**³⁷ del artículo 189 C)

³⁶ Vid. **Artículo 5**: *“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”*

³⁷ El procedimiento de codecisión del **artículo 189 C) del Tratado de Maastrich**, supone una novedad importante puesto que elimina la necesidad de la unanimidad del Consejo a la hora de adoptar la decisión en cuestión y por tanto, elimina la posibilidad de veto del un estado miembro. Este procedimiento se podía resumir de la siguiente forma:

del Tratado como regla general. El procedimiento hasta ese momento aplicable - procedimiento ordinario con decisión unánime del Consejo- se reserva para los casos tasados del artículo 130.S.2³⁸. Finalmente, para los programas de acción de carácter general, mediante los cuales se aprobaban los objetivos a alcanzar pero que no contenían medidas concretas, se reservaba el procedimiento de codecisión del artículo 189 B).

2.3.- EL TRATADO DE AMSTERDAM Y LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN

1) El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo, fijaba una posición común; 2) La posición común del Consejo se transmitía al Parlamento Europeo. Si, en un plazo de tres meses después de dicha comunicación, el Parlamento Europeo aprobaba dicha posición común o si no se había pronunciado en dicho plazo, el Consejo aprobaba definitivamente dicho acto de conformidad con la posición común; 3) El Parlamento Europeo, en el plazo de tres meses contemplado en el apartado 2, podía, por mayoría absoluta de los miembros que lo integran, proponer enmiendas a la posición común del Consejo o rechazarla. Si el Parlamento Europeo había rechazado la posición común del Consejo, éste sólo podía aprobarla por unanimidad; 4) La Comisión reexaminaba, en el plazo de un mes, la propuesta con arreglo a la cual el Consejo había fijado su posición común basándose en las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo y transmitía al Consejo, al mismo tiempo que su propuesta reexaminada, las enmiendas del Parlamento Europeo que no hubiere aceptado, acompañadas de su dictamen sobre las mismas. El Consejo podía aceptar tales enmiendas por unanimidad; 5) El Consejo, por mayoría cualificada podía aprobar la propuesta reexaminada por la Comisión y no podía modificarla si no era por unanimidad; 6) El Consejo debía pronunciarse en el plazo de tres meses pasados los cuales la propuesta de la Comisión se consideraba no adoptada.

³⁸ Disposiciones esencialmente de carácter fiscal; medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos; medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

El Tratado de Amsterdam firmado en 1997 y con entrada en vigor el 1 de mayo de 1.999, **tuvo una incidencia significativamente menor en materia de medio ambiente que sus predecesores.**

Las modificaciones introducidas se pueden resumir esencialmente en dos campos:

- 1) **El de la toma de decisiones; en el que tras introducir el Tratado de Maastrich el proceso de cooperación como regla general, en Amsterdam se opta por generalizar del procedimiento de codecisión³⁹ del artículo 189 B).** El procedimiento de codecisión se

³⁹ El procedimiento de codecisión del artículo 189 B) es el siguiente: 1) La Comisión presenta una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo. El Consejo adopta por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo, una posición común que se transmite al Parlamento Europeo. La Comisión informa sobre su posición al Parlamento Europeo. Si, transcurrido un plazo de tres meses desde esa comunicación, el Parlamento Europeo: a) aprueba la posición común, el Consejo adoptará definitivamente dicho acto; b) no toma ninguna decisión, el Consejo adoptará el acto con arreglo a su posición común; c) si indica, por mayoría absoluta de sus miembros, que su intención es rechazar la posición común, informará de ello inmediatamente al Consejo. El Consejo puede convocar una reunión del Comité de Conciliación para dar una explicación más amplia de su posición. Seguidamente, el Parlamento Europeo debe, o bien confirmar, por mayoría absoluta de sus miembros, su rechazo de la posición común, en cuyo caso el acto propuesto se considerará no adoptado, o bien proponer enmiendas conforme a lo dispuesto en la letra d) del presente apartado; d) si propone enmiendas de la posición común por mayoría absoluta de sus miembros, el texto modificado será transmitido al Consejo y a la Comisión, que emitirá un dictamen sobre estas enmiendas; 3) Si en un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo las aprueba por mayoría cualificada todas ellas, éste modificará en consecuencia su posición común y adopta el acto en cuestión; no obstante, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad sobre aquellas enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. Si el Consejo no adopta el acto, el presidente del

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

caracteriza, como destaca MICHAEL⁴⁰, en que el veto del Parlamento no puede ser levantado por una mayoría del Consejo y además: “...*el Parlamento no sólo tiene una función de ratificación (como prevé el proceso de cooperación), sino que se integra, a través de varias lecturas, en un proceso de búsqueda de compromisos (Krompromissfindung) que eventualmente puede culminar en un proceso de conciliación*”. Por su parte, el procedimiento ordinario de decisión unánime del Consejo, se sigue manteniendo para los casos

Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo convocará sin demora una reunión del Comité de Conciliación; 4) El Comité de Conciliación, procura alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo y por mayoría simple de los representantes del Parlamento Europeo. La Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación y adopta todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo; 5) Si en el plazo de seis semanas después de haber sido convocado, el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo disponen de seis semanas para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto, pronunciándose respectivamente por mayoría absoluta de votos emitidos y por mayoría cualificada. Si una de ambas instituciones no aprueba el acto propuesto, éste se considerará no adoptado; 6) Si el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considera no adoptado, salvo que el Consejo confirme, por mayoría cualificada, en un plazo de seis semanas desde la expiración del plazo concedido al Comité de Conciliación, la posición común que haya acordado antes de iniciarse el procedimiento de conciliación, junto, en su caso, con las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo. En este supuesto, el acto en cuestión es finalmente adoptado, salvo que el Parlamento Europeo rechace el texto por mayoría absoluta de sus miembros, en un plazo de seis semanas a partir de su confirmación por el Consejo, en cuyo caso el acto propuesto se considera no adoptado.

⁴⁰ L. Michael. 'Procedimientos de producción de derecho: el procedimiento legislativo ordinario' (2005) (3) Revista de derecho constitucional europeo 43. Página 52

contemplados en el artículo 130.S.2 pero introduciendo en fase de consultas, la consulta previa al Consejo de las Regiones (al igual que se produce en el procedimiento de codecisión). La incorporación del Consejo de las Regiones a los procedimientos comunitarios de toma de decisiones, además de suponer un paso más en cuento al proceso de democratización de las mismas, resulta plenamente coherente, en materia de medio ambiente, con la exigencia del artículo 174 de tener en cuenta *“la diversidad de situaciones existentes en las diversas regiones de la Comunidad”*.

- 2) **El del principio de integración;** ya que, si el Tratado de Maastrich supuso la generalización de la aplicación de principio de subsidiariedad al ordenamiento comunitario: el de Amsterdam, hace lo propio con el de integración, trasladando este principio al Título dedicado a las disposiciones de carácter general del Tratado⁴¹ y que en la actualidad, permanece con una redacción casi idéntica en el artículo 11 del mismo. CASTILLO DAUDI y JUSTE RUIZ⁴² destacan este hecho afirmando que: *“En efecto, la nueva ubicación del principio de integración en otras políticas entre las disposiciones de la primera parte del Tratado*

⁴¹ Se inserta el **artículo 3 C** al Tratado con la siguiente redacción: *“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”*

⁴² J. Juste Ruiz and M. Castillo Daudí. 'La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Amsterdam' (2000) (186) Noticias de la Unión Europea 141. Página 148

CE relativa a los "principios", implica sin duda una proyección más general del mismo, que resulta hoy aplicable a todas las actuaciones de la Comunidad y vinculante para todas sus Instituciones y órganos". Se trata en definitiva, de una muestra más de la creciente tendencia a otorgar mayor relevancia y protagonismo a las políticas de corte ambiental que se venía experimentando en el proceso de integración comunitaria.

Como se señala por la propia UE⁴³, la incorporación de este nuevo precepto como mandato general del conjunto del ordenamiento, debe leerse desde la perspectiva de la declaración sobre la evaluación del impacto ambiental adjunta al Acta final de la Conferencia intergubernamental que redactó el Tratado de Amsterdam, y en la que la Comisión se comprometía a preparar estudios de evaluación del impacto ambiental cuando presentara propuestas que pudieran tener una incidencia significativa en el medio ambiente.

2.4.- EL TRATADO DE NIZA: UN PASO ADELANTE EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

El Tratado de Niza se firma el 26 de febrero del 2001, entrando en vigor el 1 de febrero de 2003. Los cambios, en cuanto al capítulo dedicado al medio ambiente, se limitan a una pequeña modificación de estilo –sin consecuencias

⁴³ Disponible en:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a15000_es.htm

prácticas o de fondo alguna- en la redacción del apartado 2 del artículo 175 (proceso de decisión por unanimidad del Consejo).

Más importante resulta, como destaca LOZANO CUTANDA⁴⁴, **la aportación del Tratado en cuanto a los mecanismos de decisión y en concreto, en cuanto a la potenciación de las llamadas cooperaciones reforzadas.**

Se parte del hecho de la futura ampliación de la UE de los 15 Estados por aquel entonces miembros, a 25 en un principio y 27 después. Así las cosas, había que adaptar las instituciones comunitarias a la nueva dimensión, para lo que la Conferencia Intergubernamental que dio lugar al Tratado de Niza, tenía el encargo de revisar los Tratados en los siguientes temas: tamaño y composición de la Comisión; ponderación de las votaciones en el Consejo; ampliación de la votación por mayoría cualificada; y las cooperaciones reforzadas que hasta ese momento habían tenido una nula aplicación.

La nueva regulación de las cooperaciones reforzadas excluyó el derecho de veto de que disponían los EM (con excepción de la política exterior) y redujo a ocho el número de EM necesarios para iniciar el procedimiento (antes era la mayoría). Con ello, se propicia que en un campo bastante amplio de materias y competencias, entre ellas el medio ambiente, los Estados puedan avanzar en la adopción de medidas y políticas de integración sin verse detenidos por la actitud menos propicia a estos avances por parte de otros EM.

⁴⁴ B. Lozano Cutanda, *Derecho ambiental administrativo* (Dykinson, 2005) 564. Pag. 153

2.5.- EL FALLIDO PROCESO PARA LA APROBACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Antes de entrar a analizar el contenido del Tratado de Lisboa y en consecuencia, la formulación y redacción actual del derecho medioambiental comunitario, **resulta imprescindible hacer mención al fallido intento de ratificación del Tratado por el que se acordaba la denominada como “Constitución Europea”.**

Como destaca BAR CENDON⁴⁵, conseguida la ampliación de la UE en el Tratado de Niza, en el Consejo Europeo de diciembre de 2000 se planteó la necesidad de ir más lejos en el proceso de integración comunitaria y se propuso la apertura de un amplio debate sobre temas tales como: la delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los EM; el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin variar su significado; y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

El debate concluyó con la llamada Declaración de Laken, en la que se apostaba firmemente por la adopción de una constitución europea que aportase la reorganización, simplificación, transparencia y eficiencia necesarias en los Tratados hasta ese momento existentes. Tras la correspondiente propuesta

⁴⁵ A. Bar Cendón. 'La nueva constitución de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa y la reforma de los Tratados Constitutivos' (2010) (25) Teoría y realidad constitucional 167

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

efectuada por la Convención europea de 28 de febrero de 2.002 y la consiguiente Conferencia Intergubernamental de Roma, se llegó finalmente a un acuerdo para firmar el Tratado de Roma de 29 de octubre de 2.004 por el que se establecía una Constitución para Europa⁴⁶.

Proclamado el primer texto constitucional europeo, el problema devino en el proceso de ratificación por parte de los EM. Ante las dudas de determinados dirigentes sobre la aceptación del texto constitucional por parte de la ciudadanía, se optó en algunos casos por someterlo a referéndum popular, y así lo hizo España el 20 de febrero de 2.005, con resultado favorable. Sin embargo, no ocurrió lo mismo en países como Francia o Países Bajos que rechazaron abiertamente la ratificación, lo que supuso a fin de cuentas, el fracaso de la misma.

El abandono del proyecto constitucional europeo no ha supuesto pérdida alguna en lo que respecta a la regulación medioambiental comunitaria. Las novedades que se introducían eran prácticamente nulas, más allá de la proclamación como derecho fundamental de la Unión que: *“En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”*⁴⁷. Consideración que, por otro lado, ha merecido la crítica de buena parte de la doctrina puesto que, como acertadamente a nuestro parecer señala MORENO

⁴⁶ DOCE, C 310 de 16 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>.

⁴⁷ Artículo II-97 de la Parte II del Tratado.

MOLINA⁴⁸, no estamos realmente ante un verdadero derecho fundamental al carecer claramente de contenido fiscalizable:

“Nótese que la "Constitución Europea" no proclama el derecho de todos al medio ambiente, o a un ambiente limpio o adecuado, sino a que las políticas no ambientales simpaticen con la protección ambiental. En efecto una persona puede, y de hecho tiene, derecho a la vida (art. II-62 de la C. Eur) o la libertad de reunión pacífica (art. II-72). Sin embargo ¿cómo puede sostener que un ciudadano tenga derecho a que la política agrícola de la Unión integre y garantice un nivel elevado de protección del medio ambiente?. Se trata sin duda de un lamentable disparate dogmático, que sólo se explica en el conjunto de solemnes brindis al sol que acompañan, como ampulosa cohorte mediática, a la sedicente "Constitución Europea".

2.6.- LA SUPERACIÓN DEL FRACASADO PROCESO CONSTITUCIONAL A TRAVÉS DEL RESCATE SUSTANTIVO, EL TRATADO DE LISBOA

La evolución del desarrollo comunitario se cierra en la actualidad, con el Tratado de Lisboa. Tras el fracaso y el abandono del proyecto de la Constitución Europea, se inicia un proceso de reflexión sobre cuál era la fórmula más adecuada para solucionar la cuestión constitucional ya que, según

⁴⁸ A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555. Pág. 36

el Consejo Europeo, los referendos fallidos ponían de manifiesto preocupaciones e inquietudes de los ciudadanos que había que tener en cuenta.

Finalmente, **la solución se encontró durante la presidencia de Alemania y bajo la fórmula que se ha denominado como “rescate sustantivo”⁴⁹ de la Constitución Europea**; que proponía la conservación de los aspectos materiales fundamentales de la Constitución, aunque hubiera que ceder en aspectos como la pérdida de la forma constitucional. Se proponía por tanto, el abandono de toda referencia al término “constitución” así como de las denominaciones “Ley” y “Ley-marco” para las disposiciones legislativas o de los símbolos de la UE. Consecuencia de esta nueva vía, fue la firma en Lisboa el 13 de diciembre de 2.007 del llamado Tratado de la Reforma o Tratado de Lisboa⁵⁰ que entró en vigor el 1 de diciembre de 2.009.

El Tratado de Lisboa, en su artículo 1, modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el artículo 2 lo hace con del Tratado de la Comunidad Europea, que a partir de ese momento pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En lo que respecta al medio ambiente, el nuevo Tratado, tras la versión

⁴⁹ Véase sobre este tema: F. Aldecoa Luzarraga and M. Guinea Llorente. 'El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto' (2008) (9) Documentos de Trabajo (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos) 1; F. Aldecoa Luzárraga and M. Guinea Llorente, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa* (Marcial Pons, 2010)

⁵⁰ DOCE, C 306 de 17 de diciembre de 2007

consolidada del mismo⁵¹, ubica la materia en el Título XX y bajo los artículos 191, 192 y 193. La redacción sigue siendo esencialmente la misma, con **dos novedades importantes a destacar:**

- 1) **Se incorpora** de forma destacada y con gran insistencia **como objetivo de la política medioambiental de la Unión, la lucha contra el cambio climático^{52 53}.**
- 2) Se abre la puerta a que **las decisiones sobre materias enumeradas en el artículo 192.2 (antiguo artículo 130.S.2), se adopten por el procedimiento de codecisión y que ahora pasa a denominarse como procedimiento legislativo ordinario;** para ello, será necesaria la unanimidad del Consejo, previa propuesta de la Comisión y consulta al Parlamento Europeo. De esta forma, se sigue profundizando en el

⁵¹ DOCE, C 83 de 30 de marzo de 2010

⁵² **Art. 191.1 TFUE:** *“La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:... El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático”*

⁵³ Se trata de la introducción formal de este objetivo en el derecho originario pero en realidad, la UE ya venía trabajando activamente en este campo desde mucho tiempo atrás. De hecho, en el afamado Tratado Internacional de Kioto de diciembre de 1997, la UE se comprometió a reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) un 8% mediante el sistema de “burbuja”, por el que, en conjunto debía alcanzarse esta reducción pero con diferentes porcentajes asignados a cada estado miembro. Consecuencia del compromiso adquirido por la UE que ratificó en Tratado de Kioto en 2.002, fueron la **Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero** o la **Directiva 2004/101/CE que regula el mecanismo de implementación conjunta y los proyectos de desarrollo limpio.**

proceso democratización del funcionamiento de las instituciones comunitarias de forma que, no sólo ya se conceptúa como procedimiento “ordinario” el proceso de codecisión, sino que se permite su aplicación -con los requisitos señalados- a los casos tasados que hasta ese momento escapaban de su ámbito.

3.- LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES COMUNITARIOS

Como ya se ha comentado anteriormente, los principios ambientales que marcan la actuación y políticas comunitarias se encuentran recogidos, en la actualidad, en el artículo 191.2 del TFUE y son los siguientes: **principio de prevención; principio de cautela; principio de “corrección en la fuente”; y principio de “quien contamina paga”**.

A los principios del artículo 191 del TFUE hay que añadir aquellos que, a través de las modificaciones de los Tratados, pasaron a las disposiciones de carácter general tales como **el principio de integración y el principio de subsidiariedad**.

3.1.- EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN: LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS ANTE EL RIESGO CIERTO

El principio de prevención se introduce en el ordenamiento comunitario en etapas muy tempranas, apareciendo ya expresamente recogido en la redacción originaria del artículo 130.R introducida en los Tratados por el AUE de 1986. Respecto del derecho derivado, destacar la Directiva 85/337 de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

públicos y privados sobre el medio ambiente⁵⁴ o la Directiva 96/61 de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación⁵⁵, y en la que en su considerando noveno, queda patente la importancia de este principio que articula e inspira todo el contenido de la Directiva:

“Considerando que la presente Directiva establece un marco general de prevención y control integrados de la contaminación; que dispone de las medidas necesarias para la puesta en práctica de la prevención y el control integrados de la contaminación a fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto; que la aplicación de un enfoque integrado del control de la contaminación favorece un desarrollo sostenible”

El principio de prevención se aplica ante la certeza científica del riesgo de que se produzca un daño ambiental y responde a la idea de que hay que tomar medidas antes de que dicho daño o lesión al medio ambiente se produzca. En la formulación de este principio ambiental se parte, como acertadamente señala MORENO MOLINA, de la premisa de que *“es posible conocer el daño ambiental antes de que se produzca y se pueden establecer los medios oportunos para evitarlo”*⁵⁶, lo que servirá para diferenciarlo del principio

⁵⁴ Publicada en el DOCE nº L 175 de 05/07/1985

⁵⁵ Publicada en el DOCE nº L 257 de 10/10/1996

⁵⁶ A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555. Pag. 51

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

de cautela. En cuanto a su aplicación efectiva y en palabras de LOZANO CUTANDA, procede “*siempre que se constate científicamente la existencia de un riesgo real y la contribución de la medida a evitarlo*”⁵⁷.

El análisis e interpretación de este principio en la jurisprudencia comunitaria ha sido escaso sin embargo y en el ámbito del derecho internacional, merece la pena destacar el fallo del **Tribunal Internacional de Justicia (en adelante TIJ) de 25 de septiembre de 1.997** en relación con el Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros que dirimió el conflicto surgido entre Hungría y Eslovaquia con motivo de la ejecución de determinadas obras en el Danubio, en base al Tratado Internacional firmado en 1977 por Hungría y Checoslovaquia. En el mismo, se afirma y concluye la necesidad de aplicar este principio ambiental y por tanto, la de evaluar la incidencia de las obras en el medio ambiente y de adoptar las medidas necesarias para con el fin de preservar la calidad de las aguas del Danubio⁵⁸.

⁵⁷ B. Lozano Cutanda, *Derecho ambiental administrativo* (Dykinson, 2005) 564. Pag. 177

⁵⁸ **Párr. 128 Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 25 de septiembre de 1.997 (Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros):** “*No cabe duda de que el impacto y las repercusiones del Proyecto en el medio ambiente son necesariamente una cuestión clave. Con objeto de evaluar los riesgos ambientales, han de tenerse en cuenta las normas vigentes. Ello no sólo se ve posibilitado por la redacción de los artículos 15 y 19, sino que también está prescrito, en la medida que esos artículos imponen a las partes una obligación constante y, por consiguiente, necesariamente cambiante, a los efectos de que conserven la calidad de las aguas del Danubio y protejan la naturaleza. La Corte es consciente de que, en la esfera de la protección ambiental, la vigilancia y la prevención son necesarias, habida cuenta del carácter frecuentemente irreversible de los daños causados al medio ambiente y de las limitaciones inherentes al propio mecanismo de reparación de ese tipo de daño. Se han establecido nuevas normas y principios*”

A este principio, responden las primeras medidas de intervención comunitarias en materia de medio ambiente centradas en la exigencia de autorizaciones para el inicio de actividades que pudieran tener efectos nocivos o contaminantes y posteriormente, en el sistema de evaluación de impacto ambiental. En la actualidad, **se puede afirmar que la evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica constituyen las consecuencias más conocidas y generalizadas de este principio ambiental.**

3.2.- EL PRINCIPIO DE CAUTELA: LA ANTICIPACIÓN ANTE EL RIESGO INACEPTABLE

Sin duda alguna **se trata del principio más elaborado y tratado de los que informan la acción medio ambiental comunitaria.** También denominado o conocido como “principio de precaución”, fue incorporado al acervo comunitario posteriormente al de prevención mediante el Tratado de Maastrich.

Si en el principio de prevención se parte desde la certeza científica de los riesgos al medio ambiente, en el principio de cautela se hace desde la inexistencia de la misma. Nos encontramos por tanto ante un modelo no ya

en un gran número de instrumentos durante los dos últimos decenios. Han de tenerse en cuenta esas nuevas normas y considerarse debidamente esos nuevos principios no sólo cuando los Estados prevean nuevas actividades, sino también cuando continúen realizando actividades iniciadas en otras épocas. A los efectos del caso planteado, eso significa que las partes deben examinar de nuevo los efectos para el medio ambiente del funcionamiento de la central de energía de Gabčíkovo. En particular, han de encontrar una solución satisfactoria por lo que respecta al volumen de agua que ha de liberarse en el antiguo cauce del Danubio y en ambos brazos del río”

preventivo sino anticipativo que debe presidir la actividad administrativa ante la imposibilidad de evaluar científicamente las consecuencias para el medio ambiente de todos y cada uno de los productos y actividades que genera un mercado en continua competencia. Como señala PERNAS GARCÍA⁵⁹: *“Tras la superación del enfoque correctivo y el surgimiento de la perspectiva correctiva, la cautela representa el último eslabón hacia el perfeccionamiento del derecho ambiental”*.

La consagración internacional de este principio ambiental se produjo mediante su inclusión en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 que lo recoge en su principio 15 al establecer que:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”⁶⁰.

Tras la introducción a través del Tratado de Maastrich, se dictó por la

⁵⁹ J. J. Pernas García. 'Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías' (2001) Anuario da Facultade de Dereito 599. Página 606

⁶⁰ Como precedente de la Declaración de Río de Janeiro en la proclamación del principio de precaución, puede mencionarse la Conferencia Ministerial de Bergen de 1990 sobre la Declaración de desarrollo durable de Europa o la Convención de París de 1992 sobre la inmersión de desechos radioactivos en el mar.

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

Comisión una Comunicación sobre la aplicación del principio de precaución⁶¹. Se trata de una norma de carácter interno que no vincula ni a los EM ni al orden jurisdiccional, pero de evidente valor práctico a la hora de aplicar el derecho comunitario. De su contenido se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- 1) Aunque sólo se mencione explícitamente el principio de precaución en materia de medio ambiente, **su ámbito de aplicación es mucho más amplio incluyendo otros campos, en especial, el de la salud humana.**
- 2) La aplicación debe basarse en una evaluación científica lo más completa posible en la que se obtiene una información insuficiente, poco concluyente o incierta, e indicios o sospechas de posibles efectos adversos sobre el medio ambiente que pueden ser potencialmente peligrosos e incompatibles con el nivel de protección elegido.
- 3) La decisión a adoptar, ha de tomarse en función del nivel del riesgo “aceptable” para la sociedad que debe soportarlo y consistirá en no

⁶¹ **COM (2000) de 1 de febrero de 2.000.** Como antecedente de esta comunicación puede considerarse el documento de fecha 17 de octubre de 1998 titulado «Guidelines on the application of the precautionary principle» (Directrices sobre la aplicación del principio de cautela). Se trató de un mero documento de trabajo, elaborado por una Dirección General de la Comisión, la de Política de los Consumidores y Protección de la Salud de los Consumidores, para preparar la adopción de la Comunicación de la propia Comisión. Por último, destacar que en dos documentos anteriores: la Comunicación de 30 abril de 1997 sobre la salud del consumidor y la seguridad alimentaria y, el Libro Verde de 30 abril de 1997 sobre los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión europea, la Comisión ya había iniciado la declaración de los principios que debían regir los análisis de riesgos a efectos de aplicar el principio de cautela.

actuar (inacción) o en hacerlo adoptando las medidas necesarias a efectos de alcanzar el nivel de protección adecuado. Esta decisión, debería incluir un análisis económico de coste/beneficios cuando sea conveniente y realizable.

- 4) Las medidas que, en su caso se adopten, deberán respetar los principios de: proporcionalidad; no discriminación; coherencia; análisis de las ventajas y los inconvenientes que se derivan de la acción o de la falta de la misma; y estudio de la evolución científica.
- 5) Finalmente, el que es quizás, el aspecto más relevante del principio de precaución: **¿Sobre quien pesa la carga de la prueba? A este respecto la Comisión establece que la carga de la prueba que asegure una evaluación científica completa de los riesgos que entraña la acción puede trasladarse al particular, aunque nunca de forma general o de forma sistemática, sino previo examen y analizando caso por caso.**

La relación existente entre el principio de prevención y el principio de cautela o precaución ha motivado opiniones divergentes entre la doctrina. Por un lado, quienes mantienen la autonomía entre un principio y otro, como FERNANDEZ DE GATTA, que postula dicha autonomía incidiendo el principio preventivo en la planificación y el diseño de la acción, mientras que el de cautela

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

lo hace en la acción en si misma⁶². Por otro, quienes como JIMENEZ DE PARGA, consideran que el principio de cautela debe conceptuarse como un principio complementario al de prevención, y que debe circunscribirse a los daños ambientales más significativos o importantes o más estrictamente, a los irreversibles⁶³.

Más allá de estas controversias doctrinales, el paso del tiempo ha consolidado el principio de cautela, que constituye en la actualidad un pilar esencial de la política ambiental comunitaria e internacional; siendo el hecho determinante de la aplicación de un principio u otro, el grado de certeza científica sobre los riesgos y daños que sobre el medio ambiente pueda causar la acción en estudio.

En cuanto a la aplicación jurisprudencial del principio de cautela, destaca la **Sentencia del TJUE de 5 de mayo de 1998** recaída en el famoso asunto de las “vacas locas”. En ella el Tribunal vino a afirmar que: *“Cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos”*⁶⁴. **Más tarde ya en**

⁶² Fernández de Gatta Sánchez, D. 'El régimen jurídico del control integrado de la contaminación' (1999) (22) Revista de derecho ambiental 19. Página 24

⁶³ P. Jiménez de Parga. 'El Principio de Prevención en el Derecho Internacional del Medio Ambiente' (2001) La Ley-Ecoiuris- Página 85

⁶⁴ **Apartado 63 de la Sentencia del TJUE de 5 de mayo de 1998, Asunto C-157/96, “Caso The Queen contra Ministry of Agricultura, Fisheries and Food, Commissioners of Cus”**. En ella (apartado 64) se viene a afirmar que la adopción de la medida de prohibición de exportación de la carne de vacuno a terceros países en situación de incertidumbre sobre los riesgos de la misma, se encontraba amparada por el apartado 1 del artículo 130 R del Tratado CE, según el cual la

2002, se produjo el fallo en el asunto Pfizer⁶⁵. Se trata, en palabras de MORENO MOLINA⁶⁶, de la sentencia en que con mayor profundidad de ha analizado el principio de cautela y los criterios de su aplicación. Además, es la primera sentencia que enjuicia la aplicación de este principio a nivel normativo ya que lo que se trataba era de la impugnación del el Reglamento (CE) n° 2821/98 por el que se revocó la autorización de la comercialización de la Virginiamicina. **Del contenido de este fallo podemos destacar las siguientes conclusiones:**

- 1) **Sólo puede adoptarse una medida preventiva en base al principio de cautela cuando el riesgo**, cuya existencia y alcance no han sido plenamente demostrados mediante datos científicos concluyentes, **resulta** sin embargo **suficientemente documentado**, a la vista de los datos científicos disponibles en el momento en que se adopte la medida.
- 2) **La evaluación de riesgos a realizar en el proceso de aplicación comprende: por una parte, la determinación del nivel del riesgo considerado como inaceptable y, por otra, la realización de una**

protección de la salud de las personas forma parte de los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente. Añadió además que, el apartado 2 de ese mismo artículo prevé que dicha política, que tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, se basa, entre otros, en los principios de cautela y de acción preventiva, y que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

⁶⁵ **Sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2002, Asunto T-13/99, Pfizer Animal Health SA contra Consejo de la Unión Europea**

⁶⁶ A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555.

evaluación científica de los riesgos. La primera compete a las instituciones comunitarias que deberán definir, en una decisión de tipo político, los objetivos que pretenden alcanzar en el marco de las competencias que les atribuye el Tratado, sin perder de vista la obligación que les impone el artículo 129.1 párrafo primero del Tratado, de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana. La segunda es decir, la evaluación de riesgos, deberá ser tan exhaustiva como sea posible y deberá basarse en un asesoramiento científico fundado en los principios de excelencia, independencia y transparencia so pena de que en caso contrario, las medidas adoptadas puedan calificarse como arbitrarias.

- 3) **En cuanto a la carga de la prueba,** se afirma por el Tribunal que **basta con que la evaluación de riesgos proporcione información científica suficiente para permitir llegar a la conclusión, sobre una base científica objetiva, de la posible existencia del riesgo inaceptable.** Por tanto, no cabe la exigencia de probar indubitadamente la realidad y la gravedad del mismo.
- 4) Finalmente, **las instituciones comunitarias gozan de una amplia facultad de apreciación a la hora de determinar la posible existencia del riesgo,** debiendo limitarse el control jurisdiccional a examinar si, al ejercer dicha facultad de apreciación, las instituciones comunitarias incurrieron en error manifiesto o desviación de poder o, si rebasaron manifiestamente los límites de su facultad de apreciación.

Ya en el ámbito y objeto de esta tesis doctoral, hemos de resaltar la **Sentencia del TJUE de 7 de septiembre de 2004**⁶⁷ en la que, tras interpretar el contenido del artículo 6 de la DH, se pronuncia en el apartado 44 en cuanto a la aplicación del principio de cautela a la Red Natura 2000 a la luz del cual, en palabras del Tribunal, se ha de interpretar la Directiva:

“Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela que, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo primero, constituye una de las bases de la política de un nivel de protección elevado, seguida por la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, y a la luz del cual debe interpretarse la Directiva sobre los habitats, 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 (véase, por analogía, en particular la sentencia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartados 50,105 y 107). Esta interpretación de la condición a la que está supeditada la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar determinado, que implica que procede efectuar dicha evaluación en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables, permite evitar con eficacia que se autoricen planes o proyectos que causen

⁶⁷ Sentencia del TJUE de 7 de septiembre de 2004. Asunto C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

perjuicio a la integridad del lugar de que se trate y contribuye de este modo a la consecución del objetivo principal de la Directiva sobre los hábitats...”

3.3.- EL PRINCIPIO DE CORRECCIÓN EN LA FUENTE ANTE LOS DAÑOS YA PRODUCIDOS

Se trata sin duda y en contraposición al de cautela, del principio ambiental menos elaborado de los incluidos en derecho ambiental comunitario. El artículo 191 del TFUE lo nombra como el “*principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma*”. Cuando el daño al medio ambiente ya se ha producido, se han de tomar las medidas correctoras necesarias preferentemente en el mismo origen a efecto de intentar evitar los efectos sinérgicos o acumulativos. El principio intenta también evitar el daño al medio ambiente evitando su propio nacimiento pero en esta vertiente, se confunde con el principio de prevención o acción preventiva como ha venido a subrayar MORENO MOLINA⁶⁸.

La primera referencia jurisprudencial a este principio ambiental, se produjo en la **Sentencia del TJUE de 9 de julio de 1992**, dictada con ocasión de la impugnación por parte de la Comisión de determinada normativa belga que impedía el vertido en la Región Valona de residuos procedentes de otros EM, al entenderla

⁶⁸ A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555. Pag. 56

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

contraria a las Directivas 75/442 y 84/631 y, a los artículos 30 y 36 del Tratado, normas todas ellas destinadas a garantizar la libre circulación de los residuos en condiciones que no perjudiquen a la salud de las personas ni al medio ambiente. En ella, el Tribunal respalda finalmente la normativa belga que impide el traslado a dicha Región, de residuos no peligrosos provenientes de otros Estados, llegando a afirmar que:

(34) *“...el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente, principio establecido para la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado, implica que incumbe a cada región, municipio u otro ente local adoptar las medidas apropiadas para asegurar la recepción, el tratamiento y la gestión de sus propios residuos; en consecuencia, éstos deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado”*⁶⁹

En la **Sentencia del TJUE de 10 de mayo de 1995**, se discutía la posibilidad del Estado alemán de prohibir, con determinadas excepciones, el traslado de residuos peligrosos fuera de Alemania e imponer la gestión de los residuos en territorio nacional. En este caso, se ratifica la conformidad de la legislación alemana con el ordenamiento comunitario en base a la ausencia de una prohibición total del traslado y de nuevo, en la aplicación del principio de

⁶⁹ Apartado 34 de la Sentencia del TJUE de 9 de julio de 1992 Asunto C-2/90, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica.

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

corrección en la fuente, al considerar la Comisión que la gestión prioritaria de los residuos peligrosos en el propio territorio en que se producen resulta compatible y adecuada al mismo:

(34) *“Habida cuenta de sus requisitos de aplicación, la norma de la gestión en territorio nacional formulada en la Ley alemana, que, por definición, no afecta a la importación de residuos, no puede considerarse una prohibición general y absoluta de exportar residuos peligrosos contraría a las Directivas 84/631 y 86/279. Como alega el Gobierno federal, dicha norma representa la persecución de un objetivo que es conforme al principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los atentados al medio ambiente fijado en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado”*⁷⁰

3.4.- EL PRINCIPIO DE QUIEN CONTAMINA PAGA COMO MAL MENOR Y MEDIDA COMPENSATORIA

El principio de “quien contamina, paga” se incorporó al derecho comunitario desde el inicio a través del AUE, siendo recogido en la actualidad en el artículo 191.2 del TFUE.

Si los tres principios anteriores van esencialmente dirigidos a evitar el daño al medioambiente, **el principio de “quien contamina paga” actúa, como destaca**

⁷⁰ Apartado 34 de la Sentencia del TJUE de 10 de mayo de 1995, Asunto C-422/92, Comisión Europea contra Alemania

PERNAS GARCÍA⁷¹, *“cuando no se pueda evitar el daño ambiental, ni corregir la contaminación en la fuente misma”*.

El primer documento comunitario con referencia a este principio y su aplicación, lo encontramos en la **Recomendación del Consejo 75/436 de 3 de marzo de 1974**⁷², relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente. En base a la misma; *“las personas físicas o jurídicas, sean de Derecho privado o público, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla con el fin de cumplir las normas y las medidas equivalentes que permitan alcanzar los objetivos de calidad o, en caso de que no existan estos objetivos, con el fin de cumplir las normas y medidas equivalentes establecidas por los poderes públicos”*⁷³.

Para lograr este fin, la Recomendación señala una doble vía de intervención. Por un lado, la regulatoria, que se plasma de un conjunto de “normas” entre las que se distinguen varios tipos o subtipos⁷⁴ y por otro, la recaudatoria, basada en la figura

⁷¹ J. J. Pernas García. 'Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías' (2001) Anuario da Facultade de Dereito 599. Página 612

⁷² DOCE de 25 de julio de 1975

⁷³ Párrafo primero del apartado segundo de la Recomendación

⁷⁴ Entre “las normas” la Recomendación distingue a su vez: “las normas de calidad del medio ambiente”, que prescriben, mediante procedimientos jurídicos coercitivos, los niveles de contaminación o de perturbación que no deberán sobrepasarse en un medio o parte de un medio determinado; “las normas de producto” que determinan los límites en lo que se refiere a los niveles de contaminantes o perturbaciones que no podrán sobrepasarse en la composición o en las emisiones de un producto, establecen las propiedades o las

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

de los “cánones”. La aplicación de ambas vías puede ser simultánea.

El canon, según indica la propia Recomendación, puede responder a una doble finalidad: la “función de estímulo”, incitando al responsable de la contaminación a que adopte, por propia iniciativa, con el menor coste, las medidas necesarias para reducir la contaminación de que sea causante; y/o la “función de redistribución”, haciéndole cargo de su participación en los gastos de medidas colectivas, como, por ejemplo, los gastos de depuración ^{75 76}.

características de fabricación de un producto o se refiere a las modalidades de su utilización; y finalmente, “las normas de proceso” que comprenden a su vez a las “normas de emisión” que establecen los niveles límites de contaminantes o perturbaciones que no deberán sobrepasarse en las emisiones procedentes de instalaciones fijas; las “normas de concepción de construcción de las instalaciones fijas” que determinan las especificaciones que deberán cumplirse en el diseño y construcción de instalaciones fijas a fin de proteger el medio ambiente; y las “normas de explotación” que determinan las especificaciones que deberán cumplirse en la explotación de las instalaciones fijas a fin de proteger el medio ambiente.

⁷⁵ La figura del canon va dirigida a contrarrestar la externalidades negativas que provoca la actividad privada. El concepto de “externalidad” entendida como diferencia entre el beneficio social provocado por la actividad privada y su coste social, es una construcción de la teoría de la Economía del Bienestar que tiene su máximo exponente en A. C. Pigou, *The economics of welfare* (Transaction Publishers, 1952)

⁷⁶ Un ejemplo claro de este tipo de canon lo encontramos en derecho interno en el **artículo. 111. bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas**, por el que se proclama el principio de recuperación de costes, instando a la Administración a “*establecer los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales*”. En su apartado segundo añade que, la aplicación del mencionado principio deberá realizarse “*con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga...*”

La Recomendación del Consejo 75/436 fue completada por la **Recomendación 3/79 del Consejo, de 19 de diciembre de 1978**, dirigida a los EM relativa a los métodos de evaluación del coste de la lucha contra la contaminación en la industria⁷⁷ y que tiene por objeto que dichos Estados apliquen en la industria métodos y definiciones uniformes para la valoración del coste de la actividad para prevenir, eliminar o reducir la contaminación del agua y de la atmósfera, así como la contaminación acústica y la causada por los desechos sólidos o líquidos.

Ya en aplicación de este principio ambiental, destaca la **Directiva 2004/35, de 21 de abril de 2004**, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños que asume el principio de “quien contamina paga” como pilar base de su articulación⁷⁸. Esta Directiva, que ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico interno español por la **Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental**⁷⁹, establece las bases de la regulación para la exigencia de responsabilidad por daños al medioambiente, sentando el ámbito de

⁷⁷ DOCE de 9 de enero de 1979.

⁷⁸ **Directiva 2004/35, de 21 de abril de 2004. Considerando 2º:** “La prevención y reparación de los daños medioambientales debe llevarse a cabo mediante el fomento del principio con arreglo al cual «quien contamina paga», tal como se establece en el Tratado y coherentemente con el principio de desarrollo sostenible. El principio fundamental de la presente Directiva debe, por tanto, consistir en que un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente o haya supuesto una amenaza inminente de tales daños sea declarado responsable desde el punto de vista financiero a fin de inducir a los operadores a adoptar medidas y desarrollar prácticas dirigidas a minimizar los riesgos de que se produzcan daños medioambientales, de forma que se reduzca su exposición a responsabilidades financieras”

⁷⁹ BOE nº 255, de 24 de octubre de 2007, páginas 43229 a 43250

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

aplicación, fijando las medidas preventivas y reparadoras, el plazo de ejercicio de la acción y la propia la legitimación para exigirla⁸⁰.

No obstante, parte de la doctrina, como en el caso de JORDANO FRAGA⁸¹, resalta que el contenido de la directiva resulta demasiado genérico permitiendo una diversidad de regulación en el espacio de la Unión Europea, que no resulta adecuada:

“Este efecto mosaico resulta especialmente criticable en materia de daños ambientales, donde es fácilmente probable la producción de daños transfronterizos que con la Directiva pueden tener distinta regulación en diferentes Estados. Los agravios potenciales –estamos hablando de supuestos de exclusión de responsabilidad- son difícilmente justificables desde el prisma de la protección ambiental como valor en el sistema

⁸⁰ Sobre el contenido de la Directiva 2004/35 véase: B. Lozano Cutanda. 'La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de Responsabilidad de Derecho Público' que introduce la Directiva 2004/35/CE' (2005) (12) Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental 11; L. G. Vaqué. 'La responsabilidad medioambiental en la Unión europea: la directiva 2004/35/CE' (2006); A. E. Vilalta and R. M. Méndez, *Acción de responsabilidad extracontractual por daños al medio ambiente* (Editorial Bosch, 1998); L. G. Vaqué. 'La responsabilidad medioambiental en la Unión europea: la directiva 2004/35/CE' (2006); *ibid* P. Martin-Bidou. 'Le principe de précaution en droit international de l'environnement' (1999) 103(3) *Revue générale de droit international public* 631.

⁸¹ J. Jordano Fraga. 'La responsabilidad por daños ambientales en el derecho de la Unión europea: análisis de la Directiva 2004/35, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental' (2005) (12) Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental 14. Página 23

jurídico de la Unión, del principio de no discriminación, e incluso del mercado único europeo”

En el mismo sentido MORENO MOLINA⁸², que aún apreciando el punto de partida que supone la Directiva, considera que:

“ni cubre todos los daños realmente ambientales, ni establece un autentico sistema de responsabilidad ambiental. Lo que instituye es un mecanismo de restitución obligatoria del ambiente agredido a su situación anterior, determinado unilateralmente por la Administración pública, en unos casos demasiados reducidos y con un número de excepciones desorbitado”.

Respecto de la aplicación jurisprudencial del principio, la mayor parte se ha producido respecto de las Directivas dictadas en materia de residuos. En este sentido, han venido a declarar en el marco de la Directiva 75/442 y de la Directiva 2006/12, la plena operatividad del principio de “quien contamina paga” y por tanto, que el coste de la eliminación de los residuos deberá recaer sobre sus poseedores⁸³.

Ya más recientemente, el TJUE en tres **Sentencias de fecha 9 de marzo de 2.010 dictadas en los asuntos C-378/08, C-379/08 y C-380/08**, ha interpretado la

⁸² A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555, pags. 310 a 312

⁸³ En este sentido véanse **Sentencias del TJUE de 7 de septiembre de 2004, Van de Walle y otros, C-1/03, Rec. p. I-7613, apartado 57; de 24 de junio de 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Rec. p. I-4501, apartado 71, y de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros, C-254/08, apartados 44 y 45.**

aplicación de la Directiva 2004/35, sobre responsabilidad medioambiental en relación con el principio de “quien contamina paga”. **Del contenido de las mimas, se pueden extraer las siguientes conclusiones:**

- 1) Cuando, en una situación de contaminación medioambiental, no se cumplen las condiciones de aplicación por razón temporal o material de la Directiva 2004/35/CE en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, tal situación estará sometida al Derecho nacional dentro del respeto a las reglas del Tratado y sin perjuicio de otros actos de Derecho derivado.
- 2) **Para que proceda la imputación de la reparación se ha de probar la existencia de un nexo causal entre la actividad del operador afectado por las medidas de reparación y el daño medioambiental.** No obstante, la Directiva 2004/35 no se opone a que el legislador nacional establezca presunciones a la hora de determinar ese nexo causal que habrán de basarse en indicios plausibles (proximidad de la instalación del operador a la contaminación comprobada y la coincidencia entre las sustancias contaminantes encontradas y las componentes utilizadas por el referido operador en el marco de sus actividades).
- 3) Para la imposición de las medidas de reparación, **no hay obligación de demostrar que ha habido culpa o negligencia, ni tampoco una intención dolosa.** Se trata por tanto, de una responsabilidad de tipo objetivo.
- 4) Finalmente, el TJUE ratifica **la posibilidad de modificar**

sustancialmente las medidas reparatoras que han sido adoptadas tras un procedimiento contradictorio llevado a cabo en colaboración con los operadores interesados y cuya ejecución ha comenzado o acabado.

4.- ATRIBUCIÓN, CLASES Y EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS

El Tratado de Lisboa deroga el artículo 5 del TCE y establece los principios que rigen el sistema competencial de la UE. En la actualidad, las reglas de atribución de competencias a la UE así como los principios que regulan su ejercicio vienen recogidos en los textos consolidados del TUE y del TFUE.

4.1.- LA ATRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS

El artículo 5 del texto consolidado del TUE, es claro en cuanto a la delimitación de las competencias comunitarias: *“La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución”*. Más tarde, en su apartado segundo, se indica que en base a este principio *“la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan”*. En consecuencia, y tal y como cierra este apartado *“toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”*.

Se trata de lo que ha venido a denominarse por la doctrina como **“principio**

de atribución expresa”⁸⁴ en base al cual, todo acto de derecho derivado dictado por los órganos de la UE debe basarse en una competencia de las atribuidas en los Tratados y que, como señala DE NANCLARES⁸⁵; “...rige para todo acto que elaboren las instituciones de la Unión, incluidas las resoluciones, dictámenes y -en contra de lo que en ocasiones suele afirmarse- hasta para los actos no previstos en el artículo 241 TCE como son, por ejemplo, las Comunicaciones de la Comisión”.

Como matización a este principio de atribución expresa, cabe considerar el contenido del antiguo artículo 308 del TCE, hoy 352⁸⁶ del TFUE. **A través del contenido de este artículo, que viene a conocerse como “clausula de imprevisión”, se suple la inexistencia de competencias, siempre y cuando dichas competencias resulten necesarias para que la UE pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr alguno de los objetivos establecidos por el Tratado.** La aplicación de estas medidas, como ha tenido ocasión de precisar el

⁸⁴ Véase al respecto: A. Sáenz de Santamaría, J. González Vega and B. Fernández Pérez. 'Introducción al derecho de la Unión Europea' (1999) Madrid, Eurolex pag. 99; M. López Escudero and Martín y Pérez de Nanclares, J. 'Derecho comunitario material' (2000) MacGraw-Hill, Madrid. Página 14J. M. Y. P. De Nanclares. 'La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: Sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia' (2002) 12 Revista de Derecho Comunitario Europeo 343.

⁸⁵ ibid. Página 350.

⁸⁶ **Artículo 352.1 TFUE:** “*Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo*”

TJUE, están delimitada por los preceptos del Tratado que definen las finalidades y objetivos de la UE y no puede servir de fundamento para la adopción de actos cuyo resultado comportase una modificación de hecho de los Tratados sin que se respete el procedimiento de revisión previsto en los mismos⁸⁷.

4.2.- CLASES DE COMPETENCIAS COMUNITARIAS

El Tratado de Lisboa, siguiendo una clasificación ya consolidada en el acervo comunitario, distingue **tres clases de competencias**, en función del grado de intervención de la UE en las materias correspondientes; **competencias exclusivas, compartidas y complementarias**.

4.2.1.- Las competencias exclusivas

Las competencias exclusivas de la UE son aquellas en las que el poder de intervención es total y absoluto de forma que, una vez atribuidas a la UE por los Tratados, los EM pierden por completo cualquier posibilidad de legislar en estas materias a no ser que sean expresamente facultados por la UE

⁸⁷ Dictamen 2/94 del TJUE de 28 de marzo de 1996 (Asunto Avis) sobre la adhesión de las Comunidad al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Rec. 1996, considerandos 29 y 30. A través de este dictamen el TJUE manifestó que la Comunidad no tenía competencia en aquel momento para adherirse al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

para hacerlo^{88 89}. Ni siquiera en los supuestos en que la UE no ejerce su competencia, pueden los EM suplir su inacción. En este sentido, el apartado primero del artículo 2 del TFUE establece que: *“Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión”*.

Las competencias exclusivas de la UE son enumeradas por el artículo 3 del TFUE comprendiendo los siguientes ámbitos:

- a) La unión aduanera.
- b) El establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior.
- c) La política monetaria de los EM cuya moneda es el euro.
- d) La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.
- e) La política comercial común.

⁸⁸ La jurisprudencia del TJUE se ha mostrado estricta a la hora de exigir la habilitación expresa a los Estados miembros para que puedan intervenir y legislar en materias de competencia exclusiva de la UE. En este sentido, la **Sentencia del TJUE de 18 de febrero de 1986, Asunto C-174/84, Bulk Oil (Zug) AG contra Sun International Limited y Sun Oil Trading Company**.

⁸⁹ Véase sobre este tema: F. J. Barbero Roldán, *La jurisprudencia del tribunal de justicia en materia de relaciones exteriores* (Universidad de Granada, 1993). Páginas. 301 y ss.

- f) Competencia para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas⁹⁰.

4.2.2.- Las competencias compartidas

En cuanto a las competencias compartidas, como su propio nombre indica, son aquellas en las que tanto la UE como los EM ostentan la capacidad de actuar en la materia. No obstante y como señala DE NANCLARES⁹¹, rige el denominado “principio de la pre-emption”, según el cual los Estados están habilitados para ejercer competencias compartidas mientras la Comunidad no ejerza la suya. Una vez que la UE entra en la regulación de la materia en cuestión esta queda incorporada al bloque de las competencias exclusivas. No obstante, algunos autores⁹² mantienen que se debe considerar que existen diferencias entre la

⁹⁰ Esta competencia responde a la jurisprudencia sentada por el TJUE a raíz de la **Sentencia de 31 de marzo de 1971, Asunto C-22/70, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas**, en base a la cual la UE en todos aquellos ámbitos en que el Tratado le atribuya una competencia expresa tendrá también una competencia externa implícita en ese mismo ámbito.

⁹¹ J. M. Y. P. De Nanclares. 'La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: Sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia' (2002) 12 Revista de Derecho Comunitario Europeo 343. Página 356

⁹² Véase por ejemplo: I. Blázquez Navarro. 'La distribución de competencias económicas en la UE. Aplicabilidad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad' (2005) (820) Información Comercial Española, ICE: Revista de economía 11, Pag. 39; K. Lenaerts. 'Les répercussions des compétences de la

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

exclusividad originaria y la exclusividad derivativa, evolutiva o sobrevenida, ya que esta última es un resultado del ejercicio de las opciones legislativas adoptadas por la Comunidad. Las competencias exclusivas originarias serían irreversibles y excluirían en principio cualquier actuación estatal, mientras que el carácter exhaustivo del ejercicio por la Comunidad de una competencia intrínsecamente compartida se podría cuestionar en un momento ulterior y, de esta forma, los EM podrían recuperar cierto margen de decisión.

La “vis atractiva” competencial que tiene la UE a través de la regulación normativa y el temor de los EM a que la UE vaya limitando sus competencias a través de la misma, tiene su reflejo en el Protocolo sobre el ejercicio de las competencias compartidas, anexo al Tratado de Lisboa, en el que, al respecto de las competencias compartidas, se viene a especificar que “...cuando la Unión haya tomado medidas en un ámbito determinado, el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión”⁹³.

La enumeración de las competencias compartidas se contiene en el artículo 4 del TFUE. De su apartado primero⁹⁴, se deduce claramente que esta categoría

Communauté européenne sur les compétences externes des Etats membres et la question de “preemption” (1988) DEMARET, P 37.

⁹³ DOCE de 17 de diciembre de 2007. Página 158.

⁹⁴ Apartado primero del Artículo 4 del TFUE: “La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6”.

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

competencial supone la categoría por defecto y engloba por tanto, la mayor parte de las competencias atribuidas en los Tratados. Después, en el apartado segundo, se mencionan las siguientes materias como ámbitos principales de las competencias compartidas:

- a) El mercado interior
- b) La política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado
- c) La cohesión económica, social y territorial
- d) La agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos
- e) El medio ambiente**
- f) La protección de los consumidores
- g) Los transportes
- h) Las redes transeuropeas
- i) La energía
- j) El espacio de libertad, seguridad y justicia
- k) Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado.

4.2.3.- Las competencias complementarias

Finalmente y como tercera categoría competencial, se encuentran **las competencias complementarias. En estas competencias la intervención de la UE no priva a los EM de la posibilidad de hacerlo. La intervención de la UE es**

complementaria a la de los EM y no afecta a la validez de los acuerdos de estos.

El artículo 6 del TFUE se dedica a esta categoría mencionando entre este tipo de competencias las siguientes:

- a) La protección y mejora de la salud humana
- b) La industria
- c) La cultura
- d) El turismo
- e) La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte
- f) La protección civil
- g) La cooperación administrativa.

Por tanto, la regulación y legislación en materia de medio ambiente, es una una competencia compartida entre la UE y los EM.

4.3.- EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS: LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD, PROPORCIONALIDAD Y COOPERACIÓN LEAL.

Tres son esencialmente los principios que informan el ejercicio de las competencias atribuidas en los Tratados: subsidiariedad, proporcionalidad y cooperación leal.

4.3.1.- El principio de subsidiariedad

De forma escueta, el mandato del **principio de subsidiariedad implica que la Comunidad, en materias que no sean de competencia exclusiva, sólo deberá**

intervenir, actuar o legislar cuando pueda hacerlo mejor que los EM aisladamente.

Los orígenes y precedentes del principio de subsidiariedad son diversos⁹⁵ si bien, como destaca BOIXAREU CARRERA⁹⁶, existe consenso en la doctrina en que posee unas importantes raíces jurídico-políticas: “...pues no en vano se trata de un principio característico de los Estados de estructura federal, en cuanto criterio de reparto de competencias entre la Federación y los Estados, entre el “Bund” y los “Laender”. En derecho comunitario fue introducido, como ya hemos mencionado anteriormente al tratar de sus orígenes, a través del AUE de 1987 y exclusivamente, para el ámbito del medio ambiente (artículo 130 R). Más tarde, el Tratado de Maastricht, lo consagró como principio general de la UE, que debería

⁹⁵ Se ha destacado por la doctrina las raíces filosóficas del principio en autores como Aristóteles y Santo Tomás de Aquino y ya más cercanos a nuestro tiempo en Locke y Stuart Mili. Unánime es también su inclusión en la doctrina social de la Iglesia católica, destacando las Encíclicas papales “Quadragesimo anno” (1931) y “Pacem in Terris” (1963). Véase a este respecto: A. C. Martínez. 'La Unión Europea y el principio de subsidiariedad' (1991) 1 Revista de Administración Pública 7; M. Fraga Iribarne, *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea* (1997); T. Stein. 'El principio de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea' (1995) (90) Revista de Estudios Políticos 73; A. Carvajal and J. M. De. 'El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea' (1995) 15(45) Revista española de derecho constitucional 53; M. E. Casas Baamonde. 'Doble' principio de subsidiariedad y competencias comunitarias en el ámbito social' (1993) (1) Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica 49; A. Chicharro Lázaro, *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea* (Editorial Aranzadi, 2001); M. L. Fernández Esteban, *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo* (McGraw-Hill Interamericana de España, 1996); J. M. Martínez-Carrasco Pignatelli. 'El principio de subsidiariedad en la Unión europea' (1999) (177) Noticias de la Unión Europea 79.

⁹⁶ A. B. Carrera. 'El principio de subsidiariedad' (1994) 21 Revista de Instituciones Europeas 771. Página 774.

informar la realización de todos sus objetivos. En la actualidad, se encuentra en el apartado tercero del artículo 5 del TUE⁹⁷.

Del contenido de dicho artículo, se desprenden claramente los presupuestos de hecho que conllevan la aplicación del principio de subsidiariedad a la actuación de la UE:

- 1) No debe ser una competencia exclusiva de la UE (Artículo 3 TFUE).
- 2) Los objetivos de que se trate no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los EM.
- 3) La acción, en razón de sus dimensiones o efectos, puede realizarse mejor a escala comunitaria.

El control de la aplicación del principio conforme a los presupuestos y condiciones establecidas en el Tratado corresponde al TJUE. Es cierto, que la UE goza de un alto grado de discrecionalidad en la aplicación del principio pero también lo es, que se deberá motivar adecuadamente la concurrencia de los presupuestos de hecho establecidos en el artículo 5⁹⁸.

⁹⁷ **Apartado tercero del artículo 5 TUE:** *“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.*

⁹⁸ En este sentido, en la **Sentencia del TJUE de 13 de mayo de 1997, C-233/94, República Federal de Alemania contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Apartado 25**, se resalta la obligatoriedad de realizar la motivación en relación con la aplicación del principio de subsidiariedad: *“Por lo que se refiere a*

Finalmente, indicar que en el Tratado de Lisboa se produjo la aprobación de un nuevo **Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad**⁹⁹. Tres son las cuestiones que se pueden destacar en torno al mismo:

- 1) **Se ratifica expresamente la obligación de motivar los actos legislativos de la UE conforme al principio de subsidiariedad.** Se exige que, en la remisión de los proyectos legislativos de los órganos de la UE a los Parlamentos nacionales, se incluya una ficha en la que se deberán exponer las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la UE puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos¹⁰⁰.
- 2) **Se incluye lo que ha venido a denominarse como sistema de “alerta temprana o “early warning”**¹⁰¹. Se trata de un procedimiento de

la obligación de motivar los actos, establecida por el artículo 190 del Tratado, procede recordar que dicha obligación impone que todos los actos a que se refiere contengan una exposición de los motivos que han conducido a la Institución a adoptarlos, de tal modo que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control y que tanto los Estados miembros como los interesados conozcan las circunstancias en las que las Instituciones comunitarias han aplicado el Tratado (véase, en particular, la sentencia de 17 de mayo de 1994, Francia/Comisión, C-41/93, Rec. p. I-1829, apartado 34)”.

⁹⁹ Protocolo que ha venido a sustituir al aprobado junto con el Tratado de Ámsterdam.

¹⁰⁰ Véase el **Artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del Tratado de Lisboa.**

¹⁰¹ **Artículos 6 y 7 del Protocolo.** Véase sobre este tema: C. A. Castro-Conde. 'El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la

control político en virtud del cual los parlamentos nacionales disponen de ocho semanas para dirigir a la Comisión, dictámenes sobre los proyectos de actos legislativos que esta deberá presentarles. En caso de que se reúnan determinadas mayorías, la Comisión debe volver a plantarse el proyecto y si decide mantenerlo, ha de motivar expresamente esta decisión. Este procedimiento constituye, como han venido a destacar algunos autores, un avance en el proceso de democratización de la toma de decisiones en el ámbito comunitario, no exento todavía de carencias entre las que CASTRO-CONDE destaca: *“...las restricciones temporales, la ausencia de capacidad parlamentaria para obligar a la Comisión Europea a modificar o retirar su propuesta o el hecho de que no se concede a los Parlamentos estatales el derecho de apelar al Tribunal de Justicia de la UE a*

Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis' (2007) 136 Revista de estudios políticos 213; J. C. Areizaga Hernández. 'El papel de las regiones en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad tras el Tratado de Lisboa: el mecanismo de alerta temprana y el recurso por incumplimiento de dicho principio' (2008) pronunciada en la Jornada sobre el principio de subsidiariedad en la Unión Europea celebrada en el Parlamento de Navarra; B. V. Ramos. 'El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español' (2010) (22) Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid 281.

*posteriori si consideran que un acto legislativo europeo contraviene el principio de subsidiariedad”*¹⁰²

- 3) Por último, el artículo 8 del Protocolo establece **la competencia del TJUE para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad**, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 230 del TFUE (hoy artículo 263 del TFUE en su versión consolidada).

4.3.2.- El principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad se refiere, en palabras de CAVERNALI(R. Carnevali. 2009: 397), *“...a la naturaleza de la intervención comunitaria, esto es, a la obligación de verificar si los medios con los que pretende actuar son los adecuados para el logro de su objetivo y si éstos no exceden de lo necesario para lograrlo”*. Regulado, al igual que el principio de subsidiariedad, en el artículo 5 del TUE¹⁰³, exige que, en el ejercicio de cualquier competencia comunitaria, las medidas adoptadas no excedan de lo apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido. En el supuesto de que exista una opción entre varias medidas apropiadas, se ha de hacer un ejercicio de ponderación que prime la medida menos onerosa.

¹⁰² C. A. Castro-Conde. 'El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis' (2007) 136 Revista de estudios políticos 213. Página 240.

¹⁰³ **Artículo 5, apartado 4 TUE:** *“En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados”*.

A diferencia del **el principio de subsidiariedad**, que únicamente entra en juego en el ámbito de las competencias compartidas o no exclusivas, **la aplicación del principio de proporcionalidad debe predicarse respecto de cualquier acción comunitaria y ello, con independencia del tipo de competencia en el que se ejerza**. Así se deduce de la confrontación del contenido del apartado tercero, en el que al tratar en principio de subsidiariedad, se excluyen expresamente las competencias exclusivas comunitarias, con el contenido del apartado cuarto, en el que al establecer el principio de proporcionalidad en el marco de la actividad comunitaria, no realiza distinción alguna respecto del tipo de competencia.

Se trata de un principio sobre el que ha recaído abundante jurisprudencia del TJUE¹⁰⁴ y en la que, caso por caso, el Tribunal analiza si la forma o modalidad de intervención comunitaria se puede considerar o no como excesiva en consideración al resultado que se pretende obtener. No obstante, se puede afirmar que el control jurisdiccional de este principio ha sido bastante laxo o suave, terminando, en la mayoría de los casos, con la ratificación de la legalidad de la intervención comunitaria.

¹⁰⁴ Contempla la aplicación de este principio la **Sentencia del TJUE de 18 de septiembre de 1986, Asunto C- 166/82, apartado 21**: *"Es oportuno recordar que el principio de proporcionalidad, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, exige que las medidas impuestas por los actos de las instituciones comunitarias sean las adecuadas para alcanzar el objetivo propuesto y no sobrepasen los límites de lo que fuere necesario a tal efecto"*. En el mismo sentido, la **Sentencia TJUE de 12 de noviembre de 1996, asunto C-84/94** o la **Sentencia del TJUE de 13 de mayo de 1997, asunto C-233/94**.

4.3.3.- El principio de colaboración leal

El último de los principios que debe informar el ejercicio de las competencias comunitarias es el llamado principio de colaboración leal¹⁰⁵. Conforme a este principio; “...*la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados*”¹⁰⁶. Se trata por tanto, de un principio de exigibilidad recíproca y que, al igual que el de proporcionalidad, resulta de aplicación al global de las competencias comunitarias.

TORRES DEL MORAL¹⁰⁷ destaca este principio “*porque sin cooperación no pueden funcionar los entes territorialmente complejos; más aún, dicha cooperación debe ser leal*”. Se trata, según este autor, de una de las condiciones imprescindibles del federalismo moderno. Para DE NANCLARES¹⁰⁸ este principio constituye, en realidad, “...*la expresión de la regla más general que impone a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación y de asistencia leal*”.

¹⁰⁵ Sobre este principio véase: J. J. Laso Pérez, *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario* (Editorial Constitución y Leyes, COLEX, 2000).

¹⁰⁶ **Apartado 3 del artículo 4 TUE.**

¹⁰⁷ A. T. Del Moral. 'Relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros según el Tratado Constitucional Europeo. Principios que las rigen' (2006) (65) *Revista de Derecho Político* 95. Página 100.

¹⁰⁸ J. M. Y. P. De Nanclares. 'La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: Sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia' (2002) 12 *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 343. Página 358.

5.- LA COMPETENCIA COMUNITARIA EN MEDIO AMBIENTE.

La competencia en medio ambiente se encuentra incluida entre las relacionadas en el apartado segundo del artículo 4 del TFUE por lo que se trata de una competencia compartida. Como tal, en el ejercicio de dicha competencia, la UE se encuentra vinculada por los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y cooperación leal ya tratados. A su vez, la acción medioambiental que se ejerza en base a la competencia atribuida por el TFUE, se inspirará en los principios del artículo 191.2 del TFUE, es decir: el principio de prevención; el principio de cautela; el principio de “corrección en la fuente”; y el principio de “quien contamina paga”.

Antes de entrar a tratar los medios o mecanismos de intervención de la UE en material de medio ambiente, conviene hacer referencia a un principio ya mencionado pero que resulta de importancia vital a la hora de entender la política comunitaria en esta materia, nos referimos al principio de integración.

5.1.- EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS.

El principio de integración, introducido por el Tratado de Maastrich y generalizado por el de Amsterdam, se encuentra actualmente recogido en el artículo 11 del TFUE con la siguiente redacción: *“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”*.

El mandato recogido en este artículo del TFUE resulta de una relevancia teórica trascendental: todas las políticas de la UE deberán de tener en cuenta el medio ambiente. Se establece así una especie de supremacía de los principios ambientales (en especial el de desarrollo sostenible) que deben informar y condicionar el resto de las políticas comunitarias. MORENO MOLINA¹⁰⁹ destaca brillantemente las consecuencias de este principio para el resto del ordenamiento comunitario:

“Las consecuencias dogmáticas de este enunciado son formidables: la política ambiental, o por lo menos la preocupación ambiental, aparece alzaprizada en la economía interna de las competencias y políticas comunitarias, dado que todas las sectoriales deben respetarla, coadyuvar a la consecución de sus propósitos o cuando menos no contradecirla en sus resultados prácticos. Es, abiertamente, una exigencia de “ecologización” (greening) de todo el aparato comunitario-europeo. También significa, a nuestro juicio, el establecimiento explícito de una prioridad entre las misiones y competencias de la Comunidad. Mientras que la política ambiental es soberana y no tiene que tener en cuenta las exigencias de ninguna otra, todas la demás tienen y deben estar en armonía (empáticas) con ella”.

Claro el mandato de integración del medio ambiente en el resto de las

¹⁰⁹ A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555. Página 73.

políticas comunitarias, existen en palabras de AGUILAR FERNANDEZ¹¹⁰, **dos maneras genéricas de entender este principio: la “integración restringida”, anterior a la primacía del concepto de desarrollo sostenible, que se centra en integrar el componente medioambiental en todas aquellas políticas sectoriales con efectos negativos sobre el entorno; y “la integración ampliada”, posterior temporalmente y vinculada al desarrollo sostenible, que mantiene la necesidad de un equilibrio entre los componentes medioambientales, económicos y sociales.** En esta segunda acepción, el énfasis se pone en la necesidad de que el crecimiento económico se vea acompañado por la preocupación medioambiental, de forma que se reduzcan sus externalidades sobre el medio físico.

No obstante, la aplicación del principio de integración conlleva evidentes dificultades derivadas de intereses políticos y económicos que hacen que muchas veces no sea respetado por la propia UE¹¹¹, aunque existen ya casos de éxito en la

¹¹⁰ S. A. Fernández. 'El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible' (2003) 71 Universidad Complutense de Madrid, Papers 77. Página 83.

¹¹¹ Existen también dificultades dentro de los Estados miembros para la aplicación del principio de integración. Dificultades que surgen muchas veces de la propia organización gubernamental, la falta de coordinación y diferencia de intereses entre diferentes Ministerios. En este sentido y analizando el caso Danés en la aplicación del principio de integración medioambiental en la política de transportes véase: C. H. Sørensen. 'Environmental policy integration-organisational obstacles' (2003) 2(1) The journal of transdisciplinary environmental studies 1. Página 10: *“A more general conclusion can also be drawn from the Danish experiences. The study shows that neither the sector ministries nor the Ministry of Environment can as a matter of course handle the integration principle. This is also the situation 15m years after the introduction of the principle in the Brundtland Report. This situation is understandable, because the ministries consist of routinized practices and understandings, which are not that easy to change deliberately. The*

integración de este principio en el resto de políticas comunitarias¹¹².

Por último reseñar, que no existen demasiados contenciosos en que el TJUE haya aplicado el principio de integración como base en la resolución de controversias. No obstante, existe algún precedente que puede servir como piedra de inicio para el desarrollo de una más que necesaria línea jurisprudencial comunitaria que clarifique las condiciones y límites de su aplicación práctica. Quizás el caso más conocido, sea la **Sentencia del TJUE de 20 de septiembre de 1988**¹¹³, en el que el Tribunal examinó la obligación impuesta por el Gobierno danés a los productores, de comercializar la cerveza y las bebidas refrescantes exclusivamente en envases retornables, y que justificaba por una exigencia imperativa relativa a la protección del medio ambiente. La Comisión alegaba que la normativa danesa violaba el principio de proporcionalidad y libre circulación de mercancías, pues el objetivo de la salvaguarda del medio ambiente podía lograrse por medios menos restrictivos del comercio intracomunitario. El Tribunal, desestimó la denuncia de la Comisión, porque la protección del medio ambiente

incubation period can be long. Elsewhere, I have illustrated that the situation in the Danish transport sector is not specific. Similar experiences exist in other sectors, too (Sørensen, 2000). Hence, the integration of environmental considerations into sectoral policies has an important organisational side. Generally, integration of sectoral policies has been much discussed in recent years, and the study shows that it is not an easy task".

¹¹² Véase sobre la integración del medio ambiente en las políticas comunitarias: N. Dhondt, *Integration of environmental protection into other EC policies: Legal theory and practice* (Europa Law Publishing, 2003).

¹¹³ **Sentencia del TJUE de 20 de septiembre de 1988, Asunto C-302/86, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Dinamarca.**

constituía un objetivo obligatorio que podía limitar la aplicación del artículo 30 del Tratado de Roma sobre la libre circulación de mercancías.

5.2.- INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE MEDIO AMBIENTE.

Los instrumentos comunitarios de intervención en medio ambiente son susceptibles de diferentes clasificaciones. Siguiendo la clasificación expuesta en el Quinto Programa de Acción Medio Ambiental¹¹⁴; se puede distinguir entre: **instrumentos legislativos; instrumentos de mercado; instrumentos horizontales de apoyo; e instrumentos de asistencia financiera.**

Los instrumentos legislativos son aquellos que establecen obligaciones y limitaciones que los agentes destinatarios han de cumplir forzosamente. Utilizados desde un principio por la UE, han establecido la base de protección mínima del medio ambiente comunitario. En palabras del Quinto Programa, son aquellos instrumentos “...creados para fijar niveles básicos de protección de la salud pública y del medio ambiente, sobre todo en casos de alto riesgo, para realizar compromisos internacionales de ámbito mayor y elaborar las normas y estándares comunitarios necesarios para mantener la integridad del mercado interior”

Dentro de estos instrumentos, se engloba tanto el derecho originario como el derivado. La mayor parte del cuerpo normativo comunitario en materia de medio

¹¹⁴ Ver párrafo 31 de la Introducción al **Quinto Programa de Acción Medioambiental**. Disponible en: DOCE de 17 de mayo de 1993, nº C 138/16.

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

ambiente se canaliza a través de las Directivas que suponen casi el 90% de las normas dictadas. Los Reglamentos representan un 10% del cuerpo normativo mientras que las Decisiones, son mucho menos frecuentes en esta materia¹¹⁵.

Los instrumentos de mercado, están dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y los residuos a través de la aplicación de incentivos y elementos disuasorios económicos y fiscales. Los incentivos pueden presentarse en forma de impuestos sobre actividades contaminantes (tributos verdes), subvenciones a las actividades reductoras de contaminación, y permisos de emisión transmisibles¹¹⁶.

Se trata, según FRANCO SALA¹¹⁷, de que los costes ambientales también sean incorporados en el conjunto de costes privados que tiene un producto o actividad, lo que supone unos precios más elevados para aquellos productos o actividades que perjudican el entorno; estando relacionado este planteamiento con el principio de “quien contamina, paga”.

¹¹⁵ Datos obtenidos de la “Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation”. Disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/archives/guide/part1.htm>. Último acceso 25/04/2015.

¹¹⁶ Sobre los diferentes tipos de estímulos o incentivos económicos en la política medioambiental europea, véase: J. A. Sotelo Navalpotro and A. A. Algarra Paredes. 'Política económica y medio ambiente: un enfoque integrador' (1999) (2) Observatorio medioambiental 311.

¹¹⁷ L. Franco Sala. 'La política medioambiental comunitaria: planteamientos, instrumentos y resultados' 34(35) REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 10. Página 73.

Los instrumentos horizontales de apoyo, incluyen los procesos de recogida de información y estadística, de investigación científica y desarrollo tecnológico, las mejoras de planificación sectorial y territorial, de información al público y al consumidor, de formación profesional, así como la educación ambiental¹¹⁸.

Como ejemplo de instrumento horizontal de apoyo se puede mencionar el proyecto CORINE (Coordination of Information on the Environment)¹¹⁹ que tenía por objeto la creación y actualización permanente de una base de datos sobre los usos del suelo del territorio europeo observados mediante la fotointerpretación de imágenes obtenidas por satélites y que posteriormente, se integraron en un Sistema de Información Geográfica (SIG).

No obstante, el instrumento horizontal de más relevancia es la Agencia

¹¹⁸ La **Resolución del Consejo de 24 de mayo de 1988 (88/C 177/03), sobre educación en materia de medio ambiente** estableció que: *“La educación en materia de medio ambiente tiene por objetivo incrementar la sensibilización de los ciudadanos con relación a los problemas existentes en este campo y de sus posibles soluciones, así como asentar las bases para una participación plenamente informada y activa de los individuos en la protección del medio ambiente y una utilización prudente y racional de los recursos naturales”*.

¹¹⁹ Iniciado por **Decisión del Consejo de ministros de la Unión Europea, del 27 de junio de 1985 (CE/338/85)**.

Europea de Medio Ambiente¹²⁰. La Agencia tiene personalidad jurídica¹²¹ y está gobernada por: un consejo de administración compuesto por un representante de cada Estado miembro, dos representantes de la Comisión y dos personalidades científicas, con especiales cualificaciones en materia de protección del medio ambiente, nombrados por el Parlamento. En cuanto a sus funciones, se pueden resumir en tres: prestar información objetiva y fiable a la Comunidad y a los EM de forma que puedan tomar las medidas necesarias en aras a proteger el medio ambiente; darles el apoyo técnico y científico necesario para ello; y coordinar la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente.

Por último, **los instrumentos de asistencia financiera que engloban los fondos existentes en esta materia**. Debido al principio de integración del medio ambiente en todas las políticas comunitarias, todos los fondos existentes y en especial, los Fondos Estructurales, deben tener en cuenta las consideraciones ecológicas y cumplir la legislación medioambiental. En este sentido, el Sexto Programa de Acción Medioambiental (PAM), establece como uno de los planteamientos estratégicos para alcanzar los objetivos en materia de medio ambiente, conseguir una mayor integración de los criterios medioambientales en los

¹²⁰ Fue creada mediante el **Reglamento nº 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990**. En la actualidad, se rige mediante el **Reglamento nº 401/2009 de 23 de abril de 2009 (DOCE de 21 de mayo de 2009)** que deroga el anterior y asigna, a la Agencia Europea de Medio Ambiente, la coordinación de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente.

¹²¹ **Artículo 7 del Reglamento nº 401/2009 de 23 de abril de 2009:** *“La Agencia tendrá personalidad jurídica. Gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconozcan a las personas jurídicas”*.

programas de financiación comunitarios¹²².

Pieza clave en la financiación de los objetivos medioambientales de la UE ha sido el programa LIFE, hoy en día LIFE+¹²³, al ser el único instrumento financiero que está centrado específicamente en el medio ambiente. Este Programa tiene por objetivo facilitar la integración de aspectos medioambientales en las demás políticas y, de manera más general, contribuir al desarrollo sostenible. Se trata de un programa estratégico plurianual establecido para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013 a través del cual, la Comisión realiza anualmente una convocatoria de propuestas y decide que proyectos pueden recibir ayuda financiera de LIFE+. Consta a su vez tres ámbitos temáticos: LIFE+ “Naturaleza y Biodiversidad”¹²⁴; LIFE+ “Política y Gobernanza Medioambiental” y LIFE+ “Información y Comunicación”.

LIFE+ cuenta un presupuesto realmente significativo que asciende a 2.170 millones de euros, y ampara tres tipos de intervenciones: subvenciones para actividades concretas, que representan el 78 % del presupuesto; subvenciones de funcionamiento para ONG, con un 3 % del presupuesto; y contratos públicos para la prestación de servicios, que representan el 19 % restante.

¹²² Artículo 3 de la **Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 (DOCE de 10 de septiembre de 2002)** por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

¹²³ Implementado mediante el **Reglamento nº 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007 (DOCE de 9 de junio de 2007)**.

¹²⁴ En este ámbito se incluyen los proyectos que contribuyan a la aplicación de las Directivas de Aves y de Hábitats (Red Natura 2000) que constituyen una partida importante dentro del Programa.

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

Conforme lo dispuesto en el Reglamento que aprobó LIFE+, la Comisión ha efectuado una revisión intermedia de los resultados¹²⁵. De la misma, se extraen las siguientes conclusiones:

- 1) Durante el período cubierto por el Informe, se financiaron 547 proyectos.
- 2) De los proyectos financiados, los enmarcados en el componente “Naturaleza y Biodiversidad” (Red Natura 2000 principalmente) representaron alrededor del 51% del presupuesto consagrado a las subvenciones para actividades concretas.
- 3) Italia, España y Alemania son los EM que más financiación reciben de LIFE+, mientras que los nuevos EM presentan en general un índice de éxito más modesto.
- 4) LIFE+ es un instrumento efectivo para alcanzar los objetivos de la Unión en el ámbito de la naturaleza y la biodiversidad, dado que contribuye a la adopción de planes de gestión, a la restauración de hábitats valiosos, a la recuperación de especies emblemáticas y al desarrollo de la red Natura 2000.
- 5) La existencia de LIFE+ como instrumento específico destinado al medio ambiente resulta necesaria pues supone un valor añadido europeo en la elaboración y ejecución de la política medioambiental de la UE. La

¹²⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo de 30 de septiembre de 2010 de Revisión intermedia del Reglamento LIFE+

evaluación subraya la importancia de contar con un marco adecuado para la financiación de la Red Natura 2000.

5.3.- LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN MEDIOAMBIENTAL (PAM)

Los Programas de Acción Medioambiental (en adelante PAM) han encarnado la política comunitaria en medio ambiente desde principios de los años 70. MORENO MOLINA¹²⁶ los define como **documentos en los que la Comunidad identifica y prioriza los problemas ambientales europeos, al tiempo que diseña un conjunto de medidas de adopción futura para su remediación, en un horizonte temporal plurianual**. En total, desde que el Consejo Europeo encargara a la Comisión la elaboración de un PAM en 1972, **se han aprobado un total de siete, correspondientes a los siguientes periodos:**

- Primer programa de acción ambiental (1973-1977)
- Segundo programa de acción ambiental (1977/1981)
- Tercer programa de acción ambiental (1982-1986)
- Cuarto programa de acción ambiental (1987-1992)
- Quinto programa de acción ambiental (1993-2000)
- Sexto programa de acción ambiental (2002-2012)
- Séptimo programa de acción ambiental (2013-2020)

¹²⁶ A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555.

Para AGUILAR FERNANDEZ, en el análisis de los sucesivos PAM se refleja una evolución en la política medioambiental desde una primera etapa, en la que predominaron las medidas reactivas y de tipo “curatorio” a otra segunda y tercera etapa, más vinculadas a medidas de tipo preventivo y articuladas en torno a la protección del medio ambiente como bien en sí mismo. Para otros autores¹²⁷, la evolución en el transcurso de los PAM no implica un cambio en la política y los objetivos comunitarios, reduciéndose dicha evolución a un incremento de las funciones y competencias. Al margen de las disquisiciones doctrinales sobre la naturaleza evolutiva de los PAM, lo cierto es que han constituido el marco esencial de la política medioambiental comunitaria durante más de 40 años.

En cuanto a su naturaleza jurídica, parece claro que no tienen carácter normativo y por tanto, efecto vinculante ni para particulares, ni para EM, ni para la propia UE. Esta conclusión, se ve reforzada tanto por el contenido material de los PAM (metas, objetivos, directrices, prioridades etc...) como por la forma de su aprobación; los cinco primeros PAM fueron aprobados mediante declaraciones o resoluciones del Consejo y sólo los dos últimos PAM, se han aprobado mediante una de las cinco clases de normas comunitarias enumeradas en el artículo 288 del TFUE, una Decisión. Este hecho, unido al carácter vinculante de las Decisiones en todos sus elementos¹²⁸, podría provocar la duda sobre la naturaleza y el carácter

¹²⁷ S. Baker, *The politics of sustainable development: theory, policy, and practice within the European Union* (Routledge, 1997).

¹²⁸ **Artículo 288 TFUE:** “La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos”.

vinculante del PAM vigente. **Entendemos no obstante, que dicha duda debe desecharse a favor del mero carácter programático y político, al igual que pasaba con los cinco primeros**, compartiendo en este sentido la opinión de MORENO MOLINA¹²⁹.

A pesar de lo dicho, algún autor, como SANCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA¹³⁰, ha mantenido el “valor normativo reflejo” de los PAM, argumentando que inciden indirectamente a través de actos normativos comunitarios típicos, en el Derecho de los EM, no siendo, pues, meras declaraciones políticas.

La estructura interna de los PAM es esencialmente la misma. En primer lugar, se efectúa una diagnosis del estado del medio ambiente en ese momento, de los logros obtenidos bajo el desarrollo de los programas anteriores y de los problemas más acuciantes que quedan por resolver. Después, se marcan unos ámbitos prioritarios y los objetivos de actuación respecto a los mismos. Finalmente, se establecen las estrategias y actuaciones prioritarias para alcanzar esos objetivos, marcando las características y el rumbo de la política ambiental de la UE bajo del desarrollo de ese Programa.

El Sexto PAM, aprobado en 2002¹³¹, introdujo en su artículo 1, cuatro

¹²⁹ A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555. Página 105

¹³⁰ Sánchez Fernández de Gatta, D. 'La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción' (1985) 12(3) *Revista de Instituciones Europeas* 723. Página 740.

¹³¹ **Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 (DOCE de 10 de septiembre de 2002).**

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

ámbitos de actuación:

- 1) Cambio climático: se tomaba por primera vez el problema del cambio climático como el principal desafío y fijaba el objetivo de estabilizar las concentraciones en la atmósfera de gases de efecto invernadero, con el fin de contribuir a un aumento máximo en la temperatura del planeta de 2° Celsius con respecto a los niveles preindustriales y una concentración de CO₂ inferior a 550 ppm.
- 2) Naturaleza y biodiversidad: se fomentaban acciones destinadas a proteger, conservar, restaurar y desarrollar el funcionamiento de los sistemas y hábitats naturales y en especial, a detener la desertización y la pérdida de biodiversidad.
- 3) Medio ambiente, salud y calidad de vida: marcaba como objetivo proporcionar un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tuvieran efectos perjudiciales sobre la salud humana, así como fomentaba un desarrollo urbano sostenible.
- 4) Recursos naturales y residuos: se pretendía una mayor eficiencia en los recursos así como en la gestión de los mismos, con el fin de asegurar modelos de producción y consumo más sostenibles.

A fin de conseguir los objetivos mencionados, en el artículo 3 del Programa, se establecían hasta diez líneas estratégicas de actuación de naturaleza heterogénea y que incluían acciones tanto de índole normativo, como fiscal, financieras o programáticas.

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

El artículo 4, prevía la adopción por parte de la UE de siete estrategias temáticas referidas concretamente a los siguientes campos: contaminación atmosférica, medio marino, uso sostenible de los recursos, prevención y reciclado de residuos, uso sostenible de los plaguicidas, protección de los suelos y medio ambiente urbano. Para materializar las estrategias previstas en este PAM, se aprobaron seis comunicaciones de la Comisión y una Directiva¹³², en las que se recogen las líneas de actuación de la UE en cada uno de estos temas.

Finalmente, en los artículos 5 a 8, se establecían los objetivos prioritarios respecto de cada uno de los cuatro grandes ámbitos de actuación que contempla el Programa.

Estando ya en el momento de redacción de esta tesis doctoral en el último año de aplicación del Sexto PAM, conviene hacer alguna consideración respecto de

¹³² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 21 de septiembre de 2005 - «Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica» COM (2005) 446; Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino; Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 2005 - «Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales» COM(2005) 670; Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 2005: «Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos - Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos» COM(2005) 666; Comunicación de la Comisión, de 1 de julio de 2002, al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: «Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los plaguicidas» COM (2002) 349; Comunicación de la Comisión, de 16 de abril de 2002, al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones - Hacia una estrategia temática para la protección del suelo COM (2002) 179; Comunicación de la Comisión, de 11 de enero de 2006, sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano COM(2005) 718

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

los resultados obtenidos por el mismo. A este respecto, se ha realizado ya por la Comisión la Evaluación Final del PAM, mediante una Comunicación de 31 de Agosto de 2011¹³³, en la que se destacaron las siguientes conclusiones:

- 1) En conjunto, se ha contribuido a crear el marco general que ha encuadrado la política medioambiental, consolidando la legislación medioambiental hasta englobar prácticamente todos los aspectos del medio ambiente.
- 2) En el campo temático de esta tesis doctoral, se destacaba significativamente que se ha logrado ampliar la Red Natura 2000 hasta prácticamente el 18% de la superficie de la UE así como, que se ha subrayado la necesidad de tener en cuenta el gasto medioambiental en las políticas generales y de asegurar la financiación de la red Natura 2000¹³⁴.
- 3) La introducción como vía de aprobación del PAM del procedimiento de codecisión, ha aportado más legitimidad y ha contribuido a infundir un mayor sentimiento de identificación con las propuestas políticas ulteriores.
- 4) Por último, la Comisión destaca como principal deficiencia o limitación el hecho de que la inclusión de un determinado objetivo en los

¹³³ Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-996_es.htm

¹³⁴ Destaca la Comisión que el 16% del presupuesto plurianual de la UE para el período 2007–2013, se asigna nominalmente a la consecución de objetivos medioambientales, entre ellos el programa LIFE.

Programas no constituye ninguna garantía de que los EM vayan a asumir realmente el compromiso de alcanzarlo. Se trata sin duda de una consecuencia cuyo origen radica en una doble causa: por un lado, el carácter no normativo de los PAM (ya tratado) y por otro, el incumplimiento de la legislación por parte de los EM, sobre todo en campos como en el de la conservación de la naturaleza, de los residuos y del agua¹³⁵.

Por último, mencionar la Comunicación de la Comisión denominada como Estrategia Europa 2020 “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”¹³⁶. Se trata de una propuesta de la Comisión dirigida al Consejo que pretende marcar un camino común para salir de la crisis y abordar el crecimiento en una triple vertiente¹³⁷. Dentro de estas, se destaca la necesidad de lograr un

¹³⁵ En este sentido la Comisión viene a destacar en la Comunicación que: “Los Estados miembros tienen que mejorar mucho más aún su comportamiento en lo relativo a la aplicación de la legislación. El VI PMA ha aportado previsibilidad de cara a las iniciativas venideras, para que los Estados miembros y todas las partes implicadas puedan prepararse mejor. Pero esto, al parecer, no ha sido así: los procedimientos de infracción en materia medioambiental por falta de comunicación, falta de conformidad o deficiente aplicación de la legislación comunitaria siguen representando cerca de una quinta parte de todos los procedimientos incoados. La aplicación de la legislación ha sido especialmente problemática en los ámbitos de la conservación de la naturaleza, de los residuos y del agua, que, en 2010, representaron aproximadamente las dos terceras partes de todos los casos de infracción medioambiental de la UE”.

¹³⁶ Disponible en; http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf.

¹³⁷ En el Preámbulo de la Comunicación se dice que: “Necesitamos una estrategia que nos ayude a salir fortalecidos de la crisis y convierta a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de

CAP I.- EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO

crecimiento sostenible, de forma de que se aprovechen eficazmente los recursos. Se pretende desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de nuestra economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando nuestro sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía.

Aprobada por el Consejo la Estrategia Europa 2020, deberá informar el contenido de todos los instrumentos nacionales y comunitarios en materia de medio ambiente y entre ellos, el próximo PAM.

productividad y de cohesión social. Europa 2020 constituye una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI".

CAPITULO SEGUNDO.- EL ORIGEN DE LA RED NATURA 2000

1.- ANTECEDENTES DE LA RED NATURA 2000

La RN 2000 fue creada en 1992 mediante 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 DH), no obstante, y antes de la adopción de esta Directiva, se dieron diversos precedentes que influyeron en la misma en mayor o menor medida y de los que trataremos brevemente a continuación.

1.1.- EL CONVENIO DE BERNA: EL INICIO DE LA PROTECCIÓN GLOBAL DEL MEDIO NATURAL

Como primer antecedente de importancia debe mencionarse sin duda el **Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa firmado en Berna en 1979**. Como afirma FERNANDEZ GALIANO¹³⁸, **se trata del primer convenio internacional que se ocupó de la protección de la Naturaleza en su conjunto y no de un tipo concreto de hábitats o de especies**.

A través de este Convenio, las partes contratantes se comprometieron a

¹³⁸ E. Fernández Galiano. 'El Convenio de Berna y la protección de la flora' (1998) (3) Conservación vegetal 9.

establecer políticas nacionales de conservación de la flora y de la fauna silvestres y de los hábitats naturales; integrar la conservación de la flora y de la fauna silvestres en sus políticas nacionales de planificación, desarrollo y medio ambiente; y fomentar la educación y la difusión de información sobre la necesidad de conservar las especies y sus hábitats¹³⁹.

El Convenio consta de cuatro Anexos (que han sido modificados desde su aprobación original). Los dos primeros, contienen la relación de las especies de flora y fauna que se encuentran estrictamente protegidas y respecto de las cuales cada una de las partes se compromete a adoptar las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para su salvaguarda¹⁴⁰. Respecto de estas especies de flora y fauna de estricta protección, se prohíbe cualquier tipo de recolección, captura o caza al entender que se encuentran en peligro de extinción. El tercero de los Anexos, se dedica a relacionar las especies de fauna con un nivel menor de protección por no estar en dicho peligro. En el cuarto y último, se establecen los métodos de caza prohibidos a partir de ese momento.

Aunque el ámbito del Convenio se limita al territorio europeo, se ha realizado un especial esfuerzo en que lo suscriban los Estados africanos al ser estos el lugar prioritario de hibernación de la fauna migratoria europea. **La UE lo hizo**

¹³⁹ Artículo 3 del Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa de 1979.

¹⁴⁰ Véase el artículo 4.1 del Convenio.

mediante Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1981^{141 142}, entrando en vigor el 1 de septiembre de 1982 y en realidad, se puede afirmar que la Comunidad cumple con gran parte de los compromisos adquiridos en la firma de este convenio a través del desarrollo de las Directivas 79/409 “Aves”, a la que se hace mención expresa en la exposición de motivos de la Decisión, y la DH por la que se crea formalmente la Red Natura 2000 y que es objeto de esta tesis doctoral.

Fuera ya del ámbito de la UE, el Convenio de Berna ha servido de base para la creación de la llamada “Red Esmeralda”, que es el equivalente a la Red Natura 2000 pero para países no integrantes de la UE.

En el ámbito nacional, MORENO SAINZ¹⁴³ ha destacado la importancia que tuvo este Convenio para el desarrollo de la legislación española de protección de las plantas silvestres, así como la claridad y transparencia de la actividad generada entono al mismo en contraposición con la generada por las directivas europeas:

“Para la conservación vegetal en España el Convenio de Berna fue no sólo un referente metodológico sino un guion para ir creando una legislación proteccionista sobre plantas silvestres. Las monografías publicadas a su sombra (las series Nature and Environment) contribuyeron

¹⁴¹ DOCE de 10 de febrero de 1982 L38

¹⁴² El Estado español ratificó el convenio a título particular el 13 de mayo de 1986 (BOE nº 235 de 1 de octubre de 1986) con la reserva del lobo, estornino negro, lagarto ocelado, la víbora o los fringílidos: jilguero, verderón común, pardillo común y verdecillo.

¹⁴³ J. C. Moreno Sainz. '25 Años del Convenio de Berna' (2005) 9(marzo)ibid20

al aprendizaje de prácticas investigadoras y gestoras entre los responsables de nuestro país. Sus anexos de especies seguirían siendo consultados incluso después de aprobarse las directivas de aves (1979) y de hábitat (1992) por científicos y legisladores autonómicos o estatales, en la confianza sobre su sensatez y criterio técnico subyacente. Los habituales asistentes a Planta Europa conocemos la política de "puertas abiertas" de los comités de expertos del Convenio, y así ha venido siendo desde que ONGs, científicos y responsables de las administraciones nacionales intervinieran desde la génesis misma del acuerdo. Dicho sea de paso, esta transparencia sería la exigible para las directivas europeas, máxime cuando las mismas tienen carácter punitivo y responsabilidades penales”

1.2.- EL CONVENIO DE BONN (CMS): LA PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES MIGRATORIAS

Coetáneo en el tiempo al Convenio de Berna es el **“Convenio sobre la Conservación de las Especies Migratorias”**, suscrito en Bonn el 23 de junio de 1979 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1983. Este Tratado tiene un doble objetivo o finalidad. Por un lado, se ocupa de la protección estricta de las especies migratorias en peligro que figuran en su Anexo I (en la actualidad 117 especies). Por otro, fomenta a los EM a suscribir acuerdos para la conservación y la gestión de las especies que figuran en su Anexo II.

Se trata de un caso de colaboración internacional basado en la necesidad de establecer bases y reglas comunes para los países integrados en las rutas migratorias

de estas especies de aves. Así lo destacan PÉREZ-TRIS y SANTOS¹⁴⁴, en su estudio sobre la migración de aves en España: *“Estas leyes se vieron motivadas por el hecho de que las especies migradoras se mueven regularmente entre diferentes países, siendo por tanto un patrimonio común que requiere un esfuerzo común de conservación”*.

Hasta el momento, se han celebrado diez convenciones de los países miembros bajo la cobertura de este Tratado. En la última, celebrada en Bergen en noviembre de 2011, se aprobó el Plan Estratégico para los años 2006-2014 que recoge como finalidad esencial: *“establecer los fines, objetivos y metas generales para los nueve años del período 2006-2014 con el fin de garantizar un planteamiento estratégico coherente de la puesta en práctica de la Convención a nivel nacional, regional y mundial”*¹⁴⁵

Bajo la cobertura de este Convenio y de las Convenciones celebradas entorno al mismo, **se han creado figuras especiales de protección de especies amenazadas, como ocurre con las zonas ACCOBAMS** (Acuerdo de Mónaco sobre la conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua); **ACAP** (Acuerdo para la Conservación de Albatros y Petreles); y **AEWA** (Acuerdo sobre la Conservación de las Aves Acuáticas

¹⁴⁴ J. Pérez and T. Santos. 'El estudio de la migración de aves en España: trayectoria histórica y perspectivas de futuro' (2004) 51(1) Ardeola 71.

¹⁴⁵ Disponible en:

http://www.cms.int/bodies/COP/cop10/resolutions_adopted/10_05_strategic_plan_s.pdf. Rescatado 21/10/2014.

Migratorias de África y Eurasia).

El Convenio fue ratificado también por la UE mediante Decisión del Consejo de 24 de junio de 1982¹⁴⁶ y por España a título particular, el 22 de enero de 1985¹⁴⁷.

1.3.- EL CONVENIO DE RÍO DE JANEIRO: UN PASO ADELANTE EN LA PROTECCIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS GENÉTICOS

Durante el transcurso de la famosa Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992 y conocida como “Cumbre de la Tierra”, se firmó el Convenio sobre la diversidad biológica (en adelante CDB)¹⁴⁸. El Convenio, se ha suscrito por la gran mayoría de los países del mundo (en la actualidad forman parte del CDB un total de 193 países) destacando una ausencia notable, la de EEUU. Fue aprobado por la UE mediante Decisión 93/626/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993¹⁴⁹ y ratificado por España, el 21 de diciembre de 1993.

El CBD tiene tres objetivos fundamentales: 1) la conservación de la diversidad biológica; 2) la utilización sostenible de sus componentes y; 3) la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización

¹⁴⁶ DOCE de 17 de julio de 1982.

¹⁴⁷ BOE nº 259 de 29 de octubre de 1985.

¹⁴⁸ United Nations Environment Programme (UNEP), 'Convention on Biological Diversity' in (Nairobi, Kenya 1992).

¹⁴⁹ DOCE nº L 309 de 13/12/1993. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993D0626:ES:HTML>.

de los recursos genéticos.

Hasta el momento, **se han celebrado hasta once Conferencias del CDB**, destacando entre ellas, la Primera Reunión Extraordinaria, celebrada los días 22 y 23 de febrero de 1999 en Cartagena (Colombia) en la que se adoptó el denominado Protocolo de Cartagena; y la última, celebrada en Nagoya (Japón) los días 18 al 29 de octubre de 2010 y en la que se aprobó el Protocolo de Nagoya.

El **Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología**¹⁵⁰, acuerdo complementario del CDB, **tiene como objetivo proteger la diversidad biológica frente a los riesgos potenciales que presentan los organismos vivos modificados (OVM) que resultan de la aplicación de la tecnología moderna.** Se toma, como refleja su artículo 1 en base al principio de precaución y establece, como aportación principal, un procedimiento de acuerdo fundamentado previo (artículos 7 y siguientes) para garantizar que los países cuenten con la información necesaria antes de aprobar la importación de tales organismos a su territorio¹⁵¹.

¹⁵⁰ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica: texto y anexos* (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2000). Disponible en: <http://bch.cbd.int/protocol/publications/cartagena-protocol-es.pdf>.

¹⁵¹ Para mayor información sobre el Protocolo de Cartagena y su proceso de aprobación ver entre otros muchos: A. Cardesa Salzmann. 'El procedimiento de no cumplimiento del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología: ¿Un mecanismo eficaz?' (2010) (20) *Revista electrónica de estudios internacionales* 3; M. Gómez Lee. 'El Protocolo de Cartagena, un llamado sordo a la precaución' (2005) (14) *Universidad Externado de Colombia, Revista Zero*, (Bogotá) ; F. Sindico. 'La prohibición del comercio internacional en el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología: ¿Un desafío a la

Siguiendo a SCHOENBAUM¹⁵², **dentro de este procedimiento de acuerdo previo fundamentado, pueden distinguirse cuatro fases diferenciadas:**

- 1) El Estado exportador deberá notificar al Estado importador su intención de efectuar un movimiento transfronterizo de OVM¹⁵³. La notificación deberá contener, toda la información relacionada en el Anexo I, entre la que debe incluirse *“un informe sobre la evaluación del riesgo conocido y disponible que se haya realizado con arreglo al anexo III”*¹⁵⁴.
- 2) El acuse de la notificación deberá ser acusado en un plazo de noventa días. El transcurso de este plazo sin que se efectúe el acuse no conlleva el consentimiento del movimiento transfronterizo¹⁵⁵.
- 3) En el plazo de 270 días desde el acuse de recibo de la notificación, el

Organización Mundial del Comercio?' (2003) (7) Revista electrónica de estudios internacionales 8; R. F. Campusano. 'Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología derivado del Convenio sobre la Diversidad Biológica' (2002) XXXIII Jornadas Chilenas de Derecho Público. Universidad de Concepción, Concepción; E. Barahona. 'El protocolo de Cartagena' (2001) Aspectos científicos, jurídicos y éticos sobre los transgénicos, Universidad Pontificia de Comillas; R. Mackenzie. 'The Cartagena Protocol after the first meeting of the Parties' (2004) 13(3) Review of European Community & International Environmental Law 270 .

¹⁵² T. J. Schoenbaum. 'International Trade in Living Modified Organisms: The New Regimes' (2000) 49(04) International and Comparative Law Quarterly 856. Páginas 32 y 33.

¹⁵³ **Artículo 8.1 del Protocolo de Cartagena.**

¹⁵⁴ Según dispone el **apartado 1 del Anexo III del Protocolo**, el objetivo de la evaluación del riesgo, es determinar y evaluar los posibles efectos adversos de los organismos vivos modificados en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en el probable medio receptor, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana.

¹⁵⁵ **Artículo 9 del Protocolo de Cartagena.**

Estado importador, podrá optar por una de estas cuatro decisiones: a) aprobar la importación, con o sin condiciones, incluida la forma en que la decisión se aplicará a importaciones posteriores del mismo organismo vivo modificado; b) prohibir la importación; c) solicitar información adicional; o d) comunicar al notificador que el plazo se ha prorrogado por un período de tiempo determinado. Salvo en el caso de autorización incondicionada, toda decisión del Estado importador deberá ser motivada. No supondrá consentimiento el paso del plazo de 270 días desde la recepción de la notificación si haber adoptado la decisión.

- 4) Las decisiones adoptadas pueden ser objeto de revisión o modificación. La revisión de las decisiones podrá iniciarse de oficio por el Estado importador o a petición del Estado exportador. En este último caso la decisión habrá de adoptarse en el plazo de 90 días. En todo caso, la decisión habrá de basarse en nueva información científica que surja acerca de los OVM, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana.

En desarrollo del artículo 34 del Protocolo¹⁵⁶, en la primera Reunión de las

¹⁵⁶ **Artículo 34 del Protocolo de Cartagena:** *“La Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el presente Protocolo, en su primera reunión, examinará y aprobará mecanismos institucionales y procedimientos de cooperación para promover el cumplimiento con las disposiciones del presente Protocolo y para tratar los casos de incumplimiento. En esos procedimientos y mecanismos se incluirán disposiciones para prestar asesoramiento o ayuda, según proceda. Dichos procedimientos y mecanismos se establecerán sin perjuicio de*

Partes en el Protocolo de Cartagena celebrada en 2004, se adoptó el procedimiento para casos de incumplimiento. El procedimiento aprobado toma como modelo el “Procedimiento en caso de incumplimiento” del Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, de 16 de septiembre de 1987 sin embargo, en opinión de CARDESA SALZMANN¹⁵⁷, a diferencia de éste, padece de una serie de deficiencias estructurales que han conducido a la inoperatividad del mecanismo y que se pueden resumir en las siguientes:

- 1) Falta de acuerdo respecto de las medidas o sanciones a imponer en caso de no cumplimiento. Como destaca MACKENZIE¹⁵⁸, *“la falta de acuerdo sobre la medidas para responder a incumplimiento repetido ilustra la reticencia de los muchas partes (y de varios Estados no partes) para dotar al Protocolo de una fuerte aplicación en las controversias y procedimientos de resolución”*.
- 2) Falta de atribución de legitimación activa a la Secretaría o a la Reunión

los procedimientos y mecanismos de solución de controversias establecidos en el artículo 27 del Convenio y serán distintos de ellos”.

¹⁵⁷ A. Cardesa Salzmán. 'El procedimiento de no cumplimiento del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología: ¿Un mecanismo eficaz?' (2010) (20) Revista electrónica de estudios internacionales 3. Páginas 27 y 28.

¹⁵⁸ R. Mackenzie. 'The Cartagena Protocol after the first meeting of the Parties' (2004) 13(3) Review of European Community & International Environmental Law 270. Página 272. Texto original: *“The failure to agree on further measures to respond to repeated non-compliance illustrates the reluctance of many parties (and of several non-parties) to endow the Protocol with strong enforcement and dispute resolution procedures”*.

de las Partes en los casos de incumplimiento¹⁵⁹.

- 3) Ausencia de un mecanismo financiero adecuado para ejecutar eventuales medidas asistenciales que pudiesen acordarse en el procedimiento de no cumplimiento.

El Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización en el CDB¹⁶⁰, busca compartir entre las partes los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos en forma justa y equitativa; un acceso adecuado a esos recursos; y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes.

Este Protocolo se abrió a la firma el 2 de febrero 2011, por un período de un año y entrará en vigor, una vez que 50 países lo hayan ratificado; sin embargo y hasta el momento, únicamente lo han hecho 7 países.

Como destaca AUBERTIN¹⁶¹, desde que se iniciaron las conversaciones y en especial, antes de la celebración de la Conferencia de Bonn de 2008, las

¹⁵⁹ En este punto se ha avanzado en la quinta Reunión de las Partes en el Protocolo de Cartagena celebrada en 2010, dotando de legitimación activa a la Secretaría y al Comité de Cumplimiento, de forma que puedan actuar de oficio en casos de incumplimiento.

¹⁶⁰ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización*. (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Canada 2011).

¹⁶¹ C. Aubertin and G. Filoche. 'The Nagoya Protocol on the use of genetic resources: one embodiment of an endless discussion' (2011) 2(1) *Sustentabilidade em Debate*. Página 54.

negociaciones para aprobar el Protocolo se centraron en si el texto debería tener carácter jurídicamente vinculante¹⁶² o si, por el contrario, debiera únicamente contener directrices que sirvieran para orientar la acción de los Estados¹⁶³. Finalmente, se llegó a una solución final de compromiso. Se establece el carácter vinculante pero éste queda sensiblemente debilitado, en opinión de KAMAU¹⁶⁴, por la constante utilización de términos tales como; “en su caso”, “en la medida de lo posible” o "si está disponible".

Otros puntos importantes que se suscitaron en el debate de aprobación del Protocolo, fueron: por un lado, la aplicación temporal del mismo, en el sentido de si se aplicaría o no con efectos retroactivos a los recursos genéticos y conocimientos tradicionales adquiridos antes de la entrada en vigor del CDB; **y por otro, si se entraría en la regulación de los elementos patógenos y si era así, en qué condiciones.**

Respecto de la aplicación temporal, al no recoger el Protocolo disposición alguna respecto a la misma, la mayor parte de la doctrina se inclina por aplicar el

¹⁶² A favor de esta postura estaban la mayor parte de los países de África, América Latina, Asia y los países del pacífico. En general, se podría decir que abogaban por esta postura los llamados países “megadiversos”.

¹⁶³ En esta posición se encuadraban la mayor parte de los países desarrollados aunque AUBERTIN destaca la posición de intermedia o el papel de árbitro adoptado por la UE en el proceso de negociación.

¹⁶⁴ E. Kamau, B. Fedder and G. Winter. 'The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and Benefit Sharing: What is new and what are the implications for provider and user countries and the scientific community' (2010) 6(3) Law, Environment and Development Journal 246. Página 262.

art. 28 de la Convención de Viena de 1969¹⁶⁵ respecto de los tratados internacionales y **por tanto, descartar la aplicación del Protocolo con efectos retroactivos**. Sin embargo, para algún autor como BUCK¹⁶⁶, esto no significa que un Estado no pueda, voluntariamente, establecer esta la aplicación retroactiva a través de la legislación interna respecto a recursos sobre los que se haya accedido previamente a la entrada en vigor del Protocolo. NIJAR(G. S. Nijar. 2011) especifica no obstante, que a efectos de no vulnerar el principio de irretroactividad, la ley interna debería limitar la aplicación únicamente a los nuevos usos de los recursos genéticos adquiridos antes de la entrada en vigor de la ley¹⁶⁷.

La discusión respecto de los elementos patógenos dividió a los países en

¹⁶⁵ **Artículo 28 de la Convención de Viena:** *"Las disposiciones de un tratado no obligaran a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo".*

¹⁶⁶ M. Buck and C. Hamilton. 'The Nagoya Protocol on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the Convention on Biological Diversity' (2011) 20(1) Review of European Community & International Environmental Law 47. Página 57: *"This does not mean that a State could not, as part of its domestic implementation or in order to supplement such implementation, decide on a voluntary basis to extend the application of domestic implementing measures to genetic resources accessed prior to entry into force of the Protocol"*.

¹⁶⁷ NIJAR pone como ejemplo el caso de una empresa farmacéutica que adquiere un recurso genético o derivado para su uso como un medicamento en particular antes de la entrada en vigor de la ley y a continuación, cambia el uso del recurso para un medicamento diferente una vez que esta ya ha entrado en vigor. En este caso, mantiene la posibilidad de que las reglas de acceso y participación en los beneficios derivadas del Protocolo de Nagoya puedan aplicarse al nuevo medicamento.

función de su grado de desarrollo¹⁶⁸. Los países en vía de desarrollo, defendían que los patógenos debían incluirse en el ámbito del Protocolo y por tanto, defendían la participación en los beneficios respecto a las vacunas y medicamentos que se desarrollan en base a los mismos. Los países desarrollados, defendían la exclusión de los patógenos del ámbito del Protocolo, en especial EEUU que mantenía que la utilización de este recurso genético (virus) no tenía como fin el mantenimiento de la biodiversidad sino por el contrario, obtener un medicamento o vacuna para acabar con el mismo.

Finalmente, se aceptó por todas las partes la propuesta de la Presidencia ostentada por Japón, que se plasmó en el artículo 8 b) del Protocolo¹⁶⁹, **y de cuyo contenido se extraen las siguientes conclusiones:**

¹⁶⁸ El contexto de esta discusión viene dado porque son los países en desarrollo los que proporcionan los patógenos a la OMS, que permite el acceso a los demás países, incluyendo a la industria farmacéutica. Gracias a este acceso, se obtienen las vacunas, pero debido al precio y las patentes de las empresas farmacéuticas, los países que aportaron el patógeno no pueden comprarlas y por tanto, participar en los beneficios generados por la aportación de un recurso genético de su propiedad. Esta situación llegó a su punto culminante en 2008, cuando Indonesia se quejó de que su suministro del virus de la gripe aviar no dio lugar a la distribución de beneficios, ni el acceso a las vacunas, ni la transferencia de tecnología para desarrollar las vacunas en el futuro.

¹⁶⁹ **Artículo 8 b) Protocolo de Nagoya:** *“Al elaborar y aplicar su legislación o requisitos reglamentarios sobre acceso y participación en los beneficios, cada Parte: (b) Prestará debida atención a los casos de emergencias presentes o inminentes que creen amenazas o daños para la salud humana, animal o vegetal, según se determine nacional o internacionalmente. Las Partes pueden tener en cuenta la necesidad de acceso expeditivo a los recursos genéticos y de una participación justa y equitativa y expeditiva en los beneficios que se deriven del uso de dichos recursos genéticos, incluido el acceso a tratamientos asequibles para los necesitados, especialmente en los países en desarrollo”.*

- 1) **El ámbito del Protocolo se extiende y aplica a los recursos genéticos de carácter patológico** que, no obstante, no se hace por remisión al marco general regulatorio sobre el acceso y distribución de beneficios establecido en los artículos 5, 6, 15, 17 y 18 del Protocolo sino por remisión a la legislación nacional o internacional.
- 2) Esta **legislación a la que se remite el Protocolo, “puede” tener en cuenta las necesidades de acceso expeditivo y de participación en los beneficios derivados del uso de los patógenos.** Por tanto, se confiere a dicha participación de un carácter potestativo o voluntario a diferencia del carácter obligatorio de la misma para el resto de los recursos genéticos.

Ya en cuanto al contenido y finalidad del Protocolo, **hasta la firma del CDB, la idea imperante era la de que la biodiversidad era patrimonio común de la humanidad.** Con esta convicción, se tomaba el material el biológico o genético no humano en cualquier Estado ya fuera para fines científicos o comerciales sin ningún tipo de control, ni de permisos. **El Protocolo de Nagoya intenta terminar con esta situación, de forma que los Estados suministradores o proveedores sean previamente informados y se vean finalmente beneficiados por la utilización y comercialización de ese material genético¹⁷⁰.**

¹⁷⁰ Se trata de poner freno a la llamada “biopiratería” entendida como: *“uso injustificado de los sistemas de propiedad intelectual, con el objeto de asegurar la legitimidad de la apropiación exclusiva y en esta misma dirección, del control sobre múltiples recursos, productos y procesos biológicos que se relacionan,*

Para ello, se establece un mecanismo en el que destaca la necesidad, para el acceso a los recursos genéticos, de obtener el llamado “consentimiento fundamentado previo” del país origen de dichos recursos o de aquel que los haya adquirido¹⁷¹. Este consentimiento incluirá entre otras cuestiones¹⁷², la forma de repartirse los beneficios que genere el material genético conforme a “condiciones mutuamente acordadas”¹⁷³. Se establece así, **la obligación de que los acuerdos alcanzados entre las partes respeten este principio de justa distribución de beneficios, como pieza angular que es del Protocolo.**

Finalmente, se contempla la emisión de un “certificado de cumplimiento” que tendrá reconocimiento internacional, y que servirá como prueba de que se ha accedido al recurso conforme al consentimiento fundamentado previo, y de que se han convenido las condiciones mutuamente acordadas¹⁷⁴.

En conclusión, se trata de un acuerdo internacional largamente esperado y que es fruto de unas negociaciones que duraron más de seis años. Debido a la

*fundamentalmente, con la diversidad genética”. V. Shiva, *Protect or plunder?: understanding intellectual property rights* (Zed Books, 2002).*

¹⁷¹ **Artículo 6.1 del Protocolo de Nagoya:** “*En el ejercicio de los derechos soberanos sobre los recursos naturales, y sujeto a la legislación o los requisitos reglamentarios nacionales sobre acceso y participación en los beneficios, el acceso a los recursos genéticos para su utilización estará sujeto al consentimiento fundamentado previo de la Parte que aporta dichos recursos que es el país de origen de dichos recursos o una Parte que haya adquirido los recursos genéticos conforme al Convenio, a menos que dicha Parte determine otra cosa*”.

¹⁷² Ver **Artículo 6.3 del Protocolo.**

¹⁷³ Acuerdos alcanzados entre ambas partes para acceder al recurso genético conforme al contenido obligatorio del Protocolo son conocidos internacionalmente como acuerdos ABS (Access and benefit sharing).

¹⁷⁴ Ver **Artículo 17.2 y 3 del Protocolo.**

posición confrontada que se produjo en las negociaciones entre los países desarrollados y los emergentes, el Protocolo adolece de los defectos típicos de las soluciones de compromiso: ambigüedad, generalidad y falta de claridad en diversos aspectos. No obstante, su utilidad y validez para regular el acceso a los recursos genéticos, solo se comprobará tras su efectiva entrada en vigor (ratificación por al menos 50 países) y especialmente, tras el necesario desarrollo de las legislaciones nacionales a las que remite el Protocolo.

2.- LA BIODIVERSIDAD Y SU PROTECCIÓN COMO BASE DE LA CREACIÓN DE LA RED NATURA 2000

2.1.- EL CONCEPTO DE BIODIVERSIDAD

El concepto de biodiversidad fue acuñado a partir de la unión de las palabras diversidad y biológica a principios de los años ochenta, siendo WILSON el que llegó a popularizar su uso después de la publicación de su libro Biodiversity¹⁷⁵.

No obstante, es a raíz de la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992**, cuando este concepto se consagra e institucionaliza. A partir de este momento, se desarrolla como una de las piezas claves para lograr un desarrollo sostenible, hasta el punto de provocar la aprobación del Convenio sobre la

¹⁷⁵ E. Wilson. 'Biodiversity' (National Forum on Biodiversity. Washington DC 1986).

diversidad biológica (CDB).

En la actualidad, existe una manifiesta equiparación entre los conceptos de biodiversidad y diversidad biológica. En este sentido, HALFFTER¹⁷⁶ considera que la biodiversidad se refiere a la heterogeneidad biológica, es decir, a la cantidad y proporción de los diferentes elementos biológicos que contenga el sistema.

No obstante, algún autor como DÍAZ PINEDA¹⁷⁷, encuentra diferencias entre uno y otro concepto de forma que, la biodiversidad haría referencia a la variedad de formas de vida, la riqueza de especies y la preocupación por el mantenimiento de las que se encuentran amenazadas de extinción mientras que, la diversidad biológica, lo haría a la proporción de esa variedad de especies o formas de vida en un determinado momento y lugar:

“Al referirnos a este término, tendemos a comentar la variedad de formas de la vida (organismos, morfologías, colores, texturas), la riqueza en especies de un lugar y también la preocupación de que son objeto ciertas especies emblemáticas amenazadas de extinción, así como las reconocidas por su valor natural, económico o de otro tipo. La biodiversidad sería la sucesión ininterrumpida de especies que han poblado el planeta desde los

¹⁷⁶ G. Halffter. '¿Qué es la biodiversidad?' (1995) Butlletí de la Institució Catalana d'Història Natural 5.

¹⁷⁷ F. D. Pineda. 'Diversidad biológica y conservación de la biodiversidad' (1998) Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo. Mundi-Prensa, Madrid.

comienzos de la vida hasta la actualidad. Esta sucesión ocurre por la continua aparición de especies nuevas y la desaparición de otras. El proceso está regido por los mecanismos genéticos propios de la evolución biológica y la capacidad de acomodación de la vida a las cambiantes condiciones del ambiente que ocurren en el espacio y en el tiempo. Al observarse las especies que constituyen esa sucesión, en cada momento y en cada lugar puede encontrarse distinto número de especies presentes, así como determinadas proporciones en las abundancias de sus especímenes. Ello representaría la diversidad biológica. El estudio de estas proporciones -su reparto del espacio y sus cambios en intervalos relativamente cortos de tiempo-, generalmente a través de índices basados en probabilidades y distribuciones relativas de abundancias, ha sido, desde muchos años antes de la 'moda' aludida, un objetivo de trabajo habitual de los ecólogos”.

En otros casos, como ocurre con NUÑEZ, GONZALEZ y BARAHONA¹⁷⁸, realizan un estudio del concepto y de su evaluación histórica en diferentes ámbitos y contextos, llegando a la conclusión de que ha servido para lograr la confluencia de diferentes enfoques y disciplinas científicas a efecto de dar respuesta y explicación al fenómeno del deterioro del ambiente, uniendo de esta forma esfuerzos con el fin de conseguir su conservación.

Más allá de la diferencia que pueda existir entre ambos conceptos, **el CBD**

¹⁷⁸ I. Núñez, E. González-Gaudiano and A. Barahona. 'La biodiversidad: historia y contexto de un concepto' (2003) 28(7) Interciencia 387.

define la biodiversidad como: *“La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”*¹⁷⁹. A su vez, por “ecosistema” se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional¹⁸⁰.

Por tanto y en definitiva, **podríamos definir la biodiversidad como la diversidad de especies tanto animales como vegetales que viven juntas en un área geográfica determinada y que incluye la variabilidad que pueda darse a tres niveles diferentes: en la propia especie, entre distintas especies y finalmente, entre ecosistemas.**

2.2.- SITUACIÓN ACTUAL DE LA BIODIVERSIDAD

La biodiversidad y los servicios y beneficios que los ecosistemas prestan a la humanidad se han convertido en los últimos años en centro de debate y atención de la doctrina ambientalista hasta el punto, como señala MONTES DEL OLMO¹⁸¹,

¹⁷⁹ Ver **Artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica celebrado en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992** (CDB). Esta definición del CDB es la que ha recogido literalmente el **artículo 3.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**.

¹⁸⁰ Como ejemplos de “ecosistemas” se pueden mencionar: los desiertos, las selvas amazónicas, los arrecifes de coral, los bosques tropicales, las selvas boreales, los pastizales, los parques urbanos o las tierras cultivadas.

¹⁸¹ C. Montes. 'Del desarrollo sostenible a los servicios de los ecosistemas' (2007) 16(3) Ecosistemas 1. MONTES DEL OLMO realiza un análisis desde 1996 a 2006 de la tendencia de las publicaciones registradas en el ISI web of knowledge usando las

de casi llegar a alcanzar como tema más tratado a un mantra del medio ambiente como es el concepto de desarrollo sostenible.

La preocupación e interés por este nuevo campo de la ecología, llevó que se insistiera en la necesidad de realizar **una evaluación global del estado de los ecosistemas y la biodiversidad mundial**, petición que venía reclamándose desde mediados de los noventa¹⁸², y que tomaba como referente la que realiza cada cuatro años el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) al respecto del cambio climático.

El primer intento que terminó en fracaso, se llamó **Evaluación Global de la Biodiversidad (GBA)** y se produjo bajo el paraguas del CBD. **La evaluación fue publicada en 1995 y, aunque hoy en día sigue siendo un referente en foros científicos y conservacionistas, fue rechazada por las partes del Convenio**, especialmente por los países en desarrollo que argumentaron que esta evaluación científica era redundante dado que el Convenio ya tenía su propio consejo científico.

La preocupación por el desarrollo sostenible y la pérdida de la biodiversidad mundial provocó que en el año 2000, el por entonces Secretario General de las

palabras clave "servicios de los ecosistemas" y "desarrollo sostenible", así como sus términos relacionados. En el mismo se concluye que, a pesar de que todavía existe una clara diferencia en el número total de publicaciones anuales que emplean cada uno de los términos, la tasa de aumento del número de artículos científicos que incluyen el estudio de servicios de los ecosistemas en los últimos años es sensiblemente superior.

¹⁸² Ver R. T. Watson, J. A. Dixon and S. P. Hamburg. 'Protecting our planet securing our future: linkages among global environmental issues and human needs' (1998)

Naciones Unidas Kofi Annan, convocará la llamada **Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (en adelante EEM)**.

La EEM tenía como objetivo evaluar las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las bases científicas para las acciones necesarias para mejorar la conservación y el uso sostenible de los mismos, así como su contribución al bienestar humano. Tras cinco años de trabajo, el 30 de marzo de 2005, **se anunciaron las siguientes conclusiones**¹⁸³:

- 1) Durante los últimos 50 años, se han transformado los ecosistemas a un ritmo sin precedentes, **lo que ha provocado una pérdida irreversible de biodiversidad**. Se destaca en las conclusiones que la mayoría de las especies está disminuyendo el tamaño de la población o su área de dispersión, o ambas cosas. Que, la distribución de las se está volviendo más homogénea es decir, que el conjunto de especies en cualquier región del mundo se está volviendo más similar a la de otras regiones. Que, el número de especies absoluto está disminuyendo como consecuencia de la acción antrópica a un ritmo hasta 1.000 veces por encima de las tasas típicas de la historia del planeta. Y finalmente, que la diversidad genética también ha disminuido, en especial entre las especies cultivadas.

- 2) **Los cambios realizados en los ecosistemas, que han contribuido al progreso económico, han supuesto la degradación de muchos de**

¹⁸³ Ver: <http://www.maweb.org/es/About.aspx#2>

ellos así como el aumento de la pobreza en parte de la población mundial.

- 3) **La degradación de los servicios de los ecosistemas podría empeorar considerablemente durante la primera mitad del presente siglo.**
- 4) La mejora de los ecosistemas cumpliendo a la vez con las mayores demandas de sus servicios, requiere que se introduzcan **cambios significativos en las políticas, instituciones y prácticas, que actualmente no están en marcha.**

Pues bien, la postura y pensamiento que se mantiene por las partes integrantes desde la aprobación del CDB es que la conveniencia y necesidad de mantener y conservar los ecosistemas naturales no sólo debe considerarse desde una perspectiva ambiental, sino también desde la perspectiva económica, ya que éstos prestan al ser humano una serie de servicios denominados como “servicios ecosistémicos”¹⁸⁴.

Dicho de otra forma, **la biodiversidad debe protegerse y conservarse tanto por su valor intrínseco como fuente de disfrute e inspiración y que sirve al ser humano para innumerables tipos de actividades recreativas y culturales, como por su valor extrínseco, como base de los servicios ecosistémicos que presta a la humanidad.**

¹⁸⁴ Ejemplos de servicios ecosistémicos son: los alimentos, el agua dulce, la madera, la regulación del clima, la protección frente a peligros naturales, el control de la erosión o los ingredientes farmacéuticos.

Precisamente al respecto de su valor, se ha señalado como una de las causas de la pérdida de biodiversidad y de los ecosistemas, la dificultad de valorar el capital que representa la naturaleza. En palabras de SANCHEZ BRAVO¹⁸⁵ *“la ausencia de precios de mercado para la naturaleza y los ecosistemas hace que los beneficios que dimanen de estos bienes se desconsideren o se infravaloren”*.

Conscientes de esta situación, en marzo de 2007, los ministros de medio ambiente del G8+5 se reunieron en Postdam, e impulsados por el “informe Stern”¹⁸⁶ sobre las repercusiones económicas del cambio climático, señalaron la necesidad de poner en marcha un proyecto similar sobre las consecuencias económicas de la pérdida de la biodiversidad y del deterioro de los ecosistemas.

De esta forma, nació el **Estudio de la Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (TEEB)**¹⁸⁷, **que pretende medir el valor económico de la naturaleza y proporcionar una metodología y recomendaciones para internalizar el valor real de bienes y servicios de los ecosistemas en los sistemas económicos y en los precios de mercado a escala europea:**

“En segundo lugar, todavía estamos intentando determinar el “valor de la naturaleza”. Todos los días la naturaleza nos da muchas cosas y de mucho valor, pero la naturaleza esquivo los mercados, queda al margen en

¹⁸⁵ A. Sanchez Bravo. 'Protección de la Biodiversidad en la Unión Europea' (2012) 11(20) Cadernos de Direito 81. Pag. 84

¹⁸⁶ N. H. Stern and G. Britain, *Stern Review: The economics of climate change* (HM treasury London, 2006).

¹⁸⁷ Por abreviatura en inglés de: The Economics of Ecosystems and Biodiversity.

la fijación de precios y se escapa de las tasaciones. Esta falta de valoración es, tal y como estamos descubriendo, una causa subyacente del deterioro de los ecosistemas y de la pérdida de la biodiversidad.

En nuestro proyecto la economía de los ecosistemas y la biodiversidad hemos abordado precisamente este segundo reto; así, el objetivo es elaborar una relación amplia y convincente de razones económicas que justifiquen la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad”¹⁸⁸

El estudio comprende dos fases diferenciadas. La primera, cuyos resultados se plasmaron en la publicación de la Comisión Europea de 2008, se centró en realizar un análisis de la situación actual de los ecosistemas que integran la biodiversidad y del mismo, se extrajeron las siguientes conclusiones:

- 1) Existe un declive importante de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que no sólo va a continuar sino que va a acelerarse.**

De no tomar medidas y seguir como hasta el momento, postula el estudio que en el año 2050: el 11 % de las zonas naturales existentes en el año 2000 se habrán perdido, principalmente debido a la conversión de los terrenos para uso agropecuario, la expansión de las infraestructuras y el cambio climático; el 40 % de la tierra actualmente explotada mediante prácticas extensivas habrá pasado a un uso intensivo, con las consiguientes pérdidas de biodiversidad; el 60 % de

¹⁸⁸ Comisión Europea, *La economía de los sistemas y la biodiversidad* (Bélgica 2008). Pag. 4

los arrecifes de coral se habrá perdido, ya en el 2030, debido a la pesca, la contaminación, las enfermedades, las especies exóticas invasoras y la decoloración de los corales debido al cambio climático.

- 2) **La pérdida de los ecosistemas y de la biodiversidad afecta especialmente a los países emergentes** al ser los beneficiarios inmediatos de la mayor parte de los servicios ofrecidos por los ecosistemas y la biodiversidad. La agricultura, la ganadería y la pesca de subsistencia y la silvicultura irregular, son los medios de subsistencia más afectados por esta pérdida.

La segunda fase que finalizó en la décima reunión de la **Conferencia de las Partes (COP 10)** en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que se celebró en Nagoya (Japón), en octubre de 2010, **profundizó en los resultados de la primera con la finalidad de lograr un avance significativo en el conocimiento actual sobre los procesos de toma de decisión en temas medioambientales.**

Los resultados de esta fase se dividen en **cinco líneas relacionadas entre sí y han dado lugar a cinco publicaciones diferentes:**

- i. TEEB D0: Que se dirige a los ecólogos y economistas e incluye una síntesis de los estudios empíricos de valoración económica en forma de una matriz de valores para los principales tipos de ecosistemas y servicios ecosistémicos.
- ii. TEEB D1 y D2: Para los responsables de la elaboración de políticas nacionales e internacionales el primero y para los responsables políticos

a nivel local y regional, el segundo. Incluyen un examen detallado de subsidios e incentivos, responsabilidad ambiental, contabilidad de los ingresos nacionales, análisis de coste-beneficio y métodos para la aplicación de instrumentos tales como pagos por servicios Ambientales.

- iii. TEEB D3: Destinado a las empresas, ofrece información y herramientas para la mejora de la biodiversidad en las prácticas empresariales y para la medición del impacto comercial sobre los ecosistemas y la biodiversidad.
- iv. TEEB D4: Dirigido a los ciudadanos y donde se ofrece información al público general sobre la contribución de los servicios de los ecosistemas y la biodiversidad para el bienestar humano, el impacto individual sobre la biodiversidad y los ecosistemas, así como la identificación de áreas donde la acción individual puede ejercer una diferencia positiva

Por último, en la fase tercera en la que nos encontramos en la actualidad, tiene como objetivo la aplicación de los resultados y conclusiones obtenidos en las dos fases anteriores a través del fortalecimiento y apoyo a las redes de TEEB, la promoción y la divulgación y las comunicaciones, el apoyo a los estudios sectoriales y el fomento de los estudios nacionales de TEEB.

2.3.- LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN EL MARCO DE LA UE

Se podría decir que la protección de la biodiversidad ha formado parte de la política medioambiental de la UE desde 1979, coincidiendo con la firma del

Convenio de Berna y aprobación de la Directiva Aves (en adelante DA) que fue la primera herramienta legislativa de la UE destinada a preservar la diversidad biológica “in situ”¹⁸⁹. Más tarde, ya en 1993, se produciría la ratificación de la UE del CBD.

Sin embargo, las primeras estrategias comunitarias que tenían como objetivo el mantenimiento de la diversidad ecológica como un objetivo específico, datan de 1998 con la aprobación por la Comisión de la **primera estrategia europea para la conservación de la biodiversidad**¹⁹⁰. En ella, **se destaca la pérdida de diversidad biológica que se explica esencialmente por el impacto de las actividades humanas y por el desarrollo de las infraestructuras y de la urbanización, el turismo de masas y la contaminación del aire y del agua.**

La estrategia se centraba en cuatro grandes temas: conservación y uso sostenible de la diversidad biológica¹⁹¹; reparto de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos; investigación, determinación, supervisión e

¹⁸⁹ El **artículo 2 del CDB** define las "condiciones in situ" como las condiciones en que existen recursos genéticos dentro de los ecosistemas y hábitats naturales y, en el caso de las especies domesticadas o cultivadas, en el entorno en el que han desarrollado sus propiedades distintivas. La "conservación ex situ" significa la conservación de componentes de diversidad biológica fuera de sus hábitats naturales.

¹⁹⁰ European Commission. (1998) Communication of the European Commission to the Council and to the Parliament on a European Community Biodiversity Strategy. Brussels: 21 pp. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0042&from=ES>.

¹⁹¹ A este respecto, uno de los objetivos principales que se marcaba la estrategia era el de seguir apoyando la creación de redes de zonas designadas, en particular la Red Natura 2000.

intercambio de información; y por último, educación, formación y sensibilización.

Para alcanzar sus objetivos, se aprobaron planes de acción sectoriales para la protección de los recursos naturales, agricultura, pesca y ayuda al desarrollo y cooperación económica. Los demás ámbitos de actuación, no fueron objeto de planes de acción sino que se integraron en los instrumentos ya existentes¹⁹².

Casi una década después, ya en 2.006, la Comisión aprobó un **Plan de Acción**¹⁹³ **dirigido a preservar la biodiversidad con nuevo enfoque, ya que iba dirigido tanto a la Comunidad como a los EM, especificando el papel de cada cual respecto de cada acción y conteniendo un plan global de acciones prioritarias para alcanzar objetivos específicos dentro de unos plazos estipulados.**

El Plan de Acción, contenía cuatro grandes ámbitos de actuación política y diez objetivos prioritarios, identificados en la siguiente tabla resumen:

¹⁹² Téngase en cuenta que en el Tratado de Ámsterdam, el Consejo Europeo de Luxemburgo puso de relieve su convicción de que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en las políticas y actuaciones de la Comunidad, en particular, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible, e invitó a la Comisión a presentarle, antes de su sesión de junio de 1998, una estrategia orientada a lograr este objetivo. Esta integración recibió un impulso importante con la apertura del denominado "Proceso de Cardiff" en el que el Consejo Europeo instó a que desarrollaran estrategias en la materia.

¹⁹³ European Commission. 'Halting the loss of biodiversity by 2010-and beyond' (2006) 216 Sustaining ecosystem services for human well-being.Communication from the Commission COM (2006). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0216>

Figura 1: Resumen del Plan de Acción sobre Biodiversidad



Fuente: Comisión Europea¹⁹⁴

Cuatro años después, la Comisión llevó a cabo una evaluación detallada¹⁹⁵ del Plan de Acción y revisó los progresos realizados en cada una de las 150 acciones que componían el Plan. **La principal conclusión de dicha evaluación fue que, a pesar de los significativos progresos realizados en algunos ámbitos como en la Red Natura 2000 y en la reducción la contaminación de fuentes puntuales en las**

¹⁹⁴ Comisión Europea, 'Plan de acción de la UE sobre biodiversidad; evaluación de 2010' in (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010 2010).
Página 15

¹⁹⁵ *ibid*; *ibid*

cuencas hidrográficas, **el objetivo general de detener la pérdida de biodiversidad para 2010 no se había logrado**. Hasta un 25% de las especies animales europeas se encontraba aún en riesgo de extinción y se destacaba como la expansión urbana, el desarrollo industrial y las nuevas infraestructuras seguían extendiéndose a expensas de las zonas naturales. **En definitiva, Europa no sólo seguía siendo testigo de la constante pérdida, degradación y fragmentación de los hábitats naturales, sino que ecosistemas enteros se encontraban ya al borde del colapso.**

A resultas de las conclusiones de la evaluación y del preocupante estado de la biodiversidad en Europa, se aprobó por la Comisión la **Estrategia Biodiversidad 2020**¹⁹⁶ que se encuentra incluida además en la **Estrategia Europa 2020**¹⁹⁷. En ella, **se recoge como objetivo principal invertir la pérdida de biodiversidad y acelerar la transición de la UE hacia una economía ecológica capaz de utilizar eficientemente sus recursos.**

La **Estrategia Biodiversidad 2020** contiene seis objetivos dirigidos a **detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos**, concentrándose cada uno, en un aspecto concreto:

- i. Proteger y restaurar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos relacionados con ella (objetivos 1 y 2);
- ii. Aminorar los factores de presión más importantes que afectan a la

¹⁹⁶ Comisión Europea. 'EU biodiversity strategy to 2020' (2011) 244 COM (2011)

¹⁹⁷ Unión Europea. 'EUROPA 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador' (2010) UE-DG.COM. En particular, en la iniciativa denominada "Una Europa que utilice eficazmente los recursos".

biodiversidad en la UE (objetivos 3, 4 y 5);

- iii. Y reforzar la contribución de la UE a la biodiversidad mundial (objetivo 6).

Cada uno de los objetivos se desglosa a su vez en medidas concretas que se recogen en el Anexo de la Comunicación.

Por último y como no podía ser de otra forma, merece la pena destacar que la RN 2000 ostenta un lugar preponderante en la estrategia comunitaria y en concreto en su objetivo 1 que tiene por finalidad la plena aplicación de las DH y DA. En concreto, el objetivo se formula de la siguiente forma:

“OBJETIVO 1: PLENA APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE HÁBITATS Y AVES

Detener el deterioro que sufre el estado de conservación de todas las especies y hábitats contemplados en la normativa sobre protección de la naturaleza de la UE y mejorar dicho estado mensurable y significativamente, de modo que en 2020, en comparación con las evaluaciones actuales: i) un 100 % más de evaluaciones de hábitats y un 50 % más de evaluaciones de especies con arreglo a la Directiva de aves, evidencien una mejora de los estados de conservación, y ii) un 50 % más de evaluaciones de especies con arreglo a la Directiva de aves muestren un estado seguro o mejorado”

Para conseguirlo, el objetivo se articula o desarrolla mediante cuatro actuaciones de tipo muy concreto como son las siguientes:

“Actuación 1: Completar la implantación de la red Natura 2000 y garantizar su buena gestión

- 1a) Los Estados miembros y la Comisión garantizarán que la fase de establecimiento de Natura 2000, incluido el entorno marino, se ha completado en su mayor parte en 2012.*
- 1b) Los Estados miembros y la Comisión integrarán en mayor medida las necesidades de protección y gestión de especies y hábitats en las políticas más importantes de uso del suelo y el agua, dentro y fuera de los espacios Natura 2000.*

CAP II.- EL ORIGEN DE LA RED NATURA 2000

- 1c) *Los Estados miembros garantizarán que se elaboran y aplican oportunamente planes de gestión o instrumentos equivalentes que incluyan medidas de conservación y restauración para todos los lugares Natura 2000.*
- 1d) *La Comisión, junto con los Estados miembros, establecerá en 2012 un proceso para fomentar el intercambio de experiencias, las buenas prácticas y la cooperación transfronteriza en relación con la gestión de Natura 2000, dentro de los marcos biogeográficos establecidos en la Directiva de hábitats.*

Actuación 2: Garantizar una adecuada financiación de los lugares Natura 2000

- 2) *La Comisión y los Estados miembros facilitarán los fondos e incentivos necesarios para Natura 2000, lo que comprende el uso de instrumentos de financiación de la UE, dentro del próximo Marco Financiero Plurianual. En 2011 la Comisión presentará sus tesis en relación con la financiación de Natura 2000 en el próximo Marco Financiero Plurianual.*

Actuación 3: Sensibilizar e implicar a los interesados y mejorar los mecanismos para hacer cumplir la normativa

- 3a) *La Comisión, junto con los Estados miembros, elaborará y lanzará una gran campaña de comunicación sobre Natura 2000 en 2013.*
- 3b) *La Comisión y los Estados miembros colaborarán mejor con los sectores clave y seguirán elaborando documentos de orientación para mejorar el conocimiento por parte de dichos sectores de las obligaciones derivadas de la normativa europea sobre protección de la naturaleza, así como su valor para el desarrollo económico.*
- 3c) *La Comisión y los Estados miembros facilitarán la aplicación de las directivas de protección de la naturaleza, ofreciendo programas de formación específicos sobre Natura 2000 a jueces y fiscales y mejorando la capacidad represiva.*

Actuación 4: Mejorar y racionalizar la vigilancia y la información

- 4a) *La Comisión, junto con los Estados miembros, elaborará, no más tarde de 2012, un nuevo sistema europeo de información sobre aves, seguirá desarrollando el sistema de información previsto en el artículo 17 de la Directiva de hábitats y mejorará el flujo, la accesibilidad y la pertinencia de los datos sobre Natura 2000.*
- 4b) *La Comisión creará un instrumento de TIC especializado como parte del Sistema de Información sobre la Biodiversidad para Europa, a fin de mejorar la disponibilidad y uso de los datos en 2012”.*

3.- LA DIRECTIVA 79/409, DE 2 DE ABRIL DE 1979. DIRECTIVA “AVES”

3.1.- EL CONVENIO RAMSAR COMO PRECEDENTE DE LA DIRECTIVA AVES

El 2 de febrero de 1971 en la localidad iraní de Ramsar se aprobó el Tratado Internacional denominado como **“Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”** y más popularmente conocido a partir de entonces como **Convenio Ramsar**¹⁹⁸. España se adhirió al mismo el 18 de marzo de 1982¹⁹⁹.

La firma de este Tratado tiene lugar con ocasión de un cambio de mentalidad respecto de las zonas húmedas. **Hasta bien entrado el siglo XX y desde una perspectiva estrictamente antropocéntrica, se entendía que estas zonas eran focos de insalubridad** además de impedir actividades de una mayor rentabilidad económica. En España en 1918, se aprobó la Ley Cambó²⁰⁰, que financió y promovió la desecación de humedales en aras a luchar contra el paludismo y, como

¹⁹⁸ Texto del Convenio disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-humedales/archivo_1_tcm7-19285.pdf.

¹⁹⁹ BOE nº 199 de 20 de agosto de 1982.

²⁰⁰ La clara acepción negativa de las zonas húmedas en la Ley Cambó se dejaba traslucir en el propio concepto de las mismas y a las que entendía como: *“ Todo terreno bajo la zona marítima terrestre o del estuario actual o antiguo de un río cualquiera que sea su naturaleza, que se inunda periódicamente en las mareas o en épocas de crecidas y permanece encharcado hasta que la evaporación consume las aguas almacenadas o produce emanaciones insalubres en la bajamar o en épocas de calma, aunque no encharcamiento”*.

señala RAMOS GOROSTIZA²⁰¹: *“el franquismo intensificó como nunca la vieja política de desecaciones por razones de salud pública y transformación agraria. Los planes de desecación acabaron, entre otras muchas, con la laguna de la Janda (Cádiz) –la más grande de España–, y afectaron gravemente a zonas húmedas como las Tablas de Daimiel, las marismas del Guadalquivir o el delta del Ebro, todas ellas de importancia internacional y con una riqueza biológica superior a la de cualquier ecosistema terrestre”*. **El Convenio Ramsar supone la materialización del cambio de criterio respecto de los humedales que se ser zonas denostadas y a erradicar, pasan a ser consideradas, desde el punto de vista biológico, como el ecosistema más productivo de todo el planeta.**

Como indica el propio nombre del Tratado, inicialmente se incidió en la idea de la conservación y el uso racional de los humedales como hábitat propio de las aves salvajes; sin embargo, este enfoque limitado del Convenio, se ha superado con el transcurso de los años y así como expresamente se reconoce en publicaciones propias del mismo²⁰²; *“la Convención ha ampliado su alcance de aplicación hasta abarcar la conservación y el uso racional de los humedales en todos sus aspectos, reconociendo que los humedales en tanto que ecosistemas son extremadamente importantes para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las*

²⁰¹ J. L. Ramos Gorostiza. 'Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco' (2006) (32) Revista de historia industrial 99. Página 129.

²⁰² Secretaría de la Convención de Ramsar, *Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971)* (6ª Edición edn 2013). Página 6.

comunidades humanas, cubriendo así el alcance completo del texto de la Convención”.

El objeto del tratado lo constituye la protección de los humedales, entendiéndose por los mismos, las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros²⁰³. La protección se contempla, según se reconoce en la exposición de motivos, en consideración a las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora características, especialmente de aves acuáticas.

Como medio para conseguir la preservación de los humedales más significativos a nivel internacional, el Tratado prevé la conformación de una lista de humedales. En el momento de redacción de esta tesis doctoral, existen 2.094 humedales designados por las 164 partes contratantes que afectan a un total de 205.035.960 hectáreas. Ya en el marco nacional, los primeros humedales designados, al tiempo que la ratificación del Convenio, fueron los de Doñana y las Tablas de Daimiel, completándose posteriormente la lista hasta llegar a los 74 que en la actualidad forman parte de la lista con un total de 303.090 hectáreas afectadas.

²⁰³ **Artículo 1.1 del Convenio Ramsar**, según texto actual tras las modificaciones introducidas por el Protocolo de París de 3 del diciembre de 1982 y las Enmiendas de Regina, de 28 de mayo de 1987.

Se trata por tanto de un Tratado plenamente consolidado en base al cual, se han designado extensas zonas cuya protección queda en manos de los EM²⁰⁴, huyendo en opinión de MULERO MENDIGORRI²⁰⁵, de tesis conservacionistas a ultranza y apoyando un uso racional de los humedales, lo que ha facilitado la adhesión de numerosos países en vías de desarrollo que no hubiesen podido asumir una estrategia estrecha y basada en la conservación estricta.

Pero más allá de estos logros, el Convenio Ramsar ha servido, en palabras de MORENO MOLINA²⁰⁶, para influenciar la normativa comunitaria y así, aunque la exposición de motivos de la DA omite toda referencia a dicho convenio, es una influencia de sobra conocida y reconocida por la propia UE. El resultado de la misma, puede comprobarse claramente en el contenido del artículo 4.2 de la DA²⁰⁷, en el que con el finalidad de asegurar la protección de los espacios destinados a la

²⁰⁴ El **artículo 4.1 del Convenio** establece la obligación de incluir estas zonas en reservas naturales y establecer las medidas adecuadas para su custodia aunque quizás pueda achacarse al Convenio que carezca de mecanismos coercitivos propios que aseguren su cumplimiento.

²⁰⁵ A. Mulero Mendigorri. 'Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España' (2004). Página 171.

²⁰⁶ A. M. Moreno Molina, *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006) 555. Página 407.

²⁰⁷ **Artículo 4.2 Directiva 409/79:** "Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional".

reproducción, invernada y descanso de las aves migratorias, ordena a los EM que adopten medidas de especial protección para las zonas húmedas y especialmente, respecto de aquellas declaradas de importancia internacional.

3.2.- APROBACIÓN DE LA DIRECTIVA AVES.

Aprobado el Convenio Ramsar y bajo la vigencia del Primer PAM que ya contenía alguna referencia a la necesidad de proteger determinadas especies de aves²⁰⁸, **la Comisión encargó un estudio bajo la dirección del profesor Bernhard Grzimek del que se extrajeron las siguientes conclusiones:**

- 1) De las 408 especies de aves que vivían en estado silvestre, 221 se encontraban en estado de regresión y 58 en peligro de extinción.
- 2) Existía una excesiva mortalidad de las especies de aves en regresión cuyas principales causas eran la caza, la pérdida de su hábitat como consecuencia de actuaciones de ordenación territorial (desecciones, concentraciones parcelarias mal consideradas, urbanización etc...), y el envenenamiento de sus alimentos y la contaminación de su medio.
- 3) Destacaba que se estaba ante un problema medioambiental típicamente transfronterizo e internacional y que no podía resolverse con medidas adoptadas aisladamente a nivel nacional.
- 4) Remarcaba la necesidad de ponderar los efectos negativos que esta

²⁰⁸ Ver letra f) del apartado B del Capítulo I del Título II de la segunda parte del PAM que ya recoge una acción específica relativa a la protección de las aves y de algunas otras especies de animales.

excesiva mortalidad provocaba para algunos sectores económicos tales como la agricultura o el turismo, con las consecuencias que acarrearía una restricción de la captura de aves para otros como la industria y el comercio de armas y municiones para caza.

- 5) Finalmente, concluía que las aves constituían un elemento importante de la calidad de vida y representaban el principal contacto con la naturaleza para un número importante de personas, especialmente para los habitantes de las ciudades.

Vistas las conclusiones del estudio, la Comisión recomendó a los EM, en aras de la protección del medio ambiente comunitario, la adhesión al Convenio Ramsar y al Convenio internacional para la protección de las aves, celebrado en París en 1950²⁰⁹.

Tras estos antecedentes, **la DA se aprobó el 2 de abril de 1979²¹⁰ ya bajo el paraguas del Segundo PAM (1977/1981)**. Este PAM supone el cambio de la política ambiental comunitaria de forma que, se pasa de la adopción de medidas puramente correctivas a la de medidas de tipo preventivo, como acertadamente señala PARDO BUENDÍA²¹¹ y entre las que sin duda, cabe enmarcar las medidas de conservación contempladas en la Directiva. No obstante, la Directiva ha sufrido

²⁰⁹ Recomendación 75/66/CEE de la Comisión, de 20 de diciembre de 1974, a los Estados miembros relativa a la protección de las aves y de sus espacios vitales. DOCE de 28 de enero de 1975.

²¹⁰ DOCE de 24 de abril de 1979.

²¹¹ M. Pardo Buendía. 'De las medidas de corrección al principio de precaución del medioambiente' (2010). Página 211.

diferentes modificaciones desde su aprobación²¹² hasta llegar a la versión consolidada publicada tras la aprobación de la Directiva 147/2009²¹³.

Finalmente resaltar que **la Directiva se aprueba en la etapa inicial de formación del derecho medioambiental comunitario en la que**, como ya hemos tratado anteriormente, **no existían títulos competenciales directos para intervenir en esta materia**. Por ello, la DA se dicta bajo el amparo de la cláusula general de ampliación de poderes del artículo 235 del Tratado y así, en su exposición de motivos, se afirma que: *“...la conservación de las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros es necesaria para la realización, dentro del funcionamiento del mercado común, de los objetivos de la Comunidad en los ámbitos de la mejora de las condiciones de vida, de un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y de una expansión continua y equilibrada, pero que los poderes de acción específicos necesarios en la materia no han sido previstos*

²¹² Introducidas a través de los siguientes instrumentos: Acta de adhesión de 1979, anexo I, punto XIII.1.F (DO L 291 de 19.11.1979, p. 111); Directiva 81/854/CEE del Consejo (DOUE L 319 de 7.11.1981, p. 3) Directiva 85/411/CEE de la Comisión (DOUE L 233 de 30.8.1985, p. 33); Acta de adhesión de 1985, anexo I, puntos X.1.h) y X.6 (DOUE L 302 de 15.11.1985, p. 218); Directiva 86/122/CEE del Consejo (DOUE L 100 de 16.4.1986, p. 22); Directiva 91/244/CEE de la Comisión (DOUE L 115 de 8.5.1991, p. 41); Directiva 94/24/CE del Consejo (DOUE L 164 de 30.6.1994, p. 9); Acta de adhesión de 1994, anexo I, punto VIII.E.1(DOUE C 241 de 29.8.1994, p. 175); Directiva 97/49/CE de la Comisión (DOUE L 223 de 13.8.1997, p. 9); Reglamento (CE) n o 807/2003 del Consejo (DOUE L 122 de 16.5.2003, p. 36); Únicamente el anexo III, punto 29 Acta de adhesión de 2003, anexo II, punto 16.C.1 (DOUE L 236 de 23.9.2003, p. 667); Directiva 2006/105/CE del Consejo (DOUE L 363 de 20.12.2006, p. 368).

²¹³ **DOCE de 20 de enero de 2010.**

por el Tratado"²¹⁴; en clara referencia a los objetivos generales del artículo 2 del Tratado.

Más tarde, la introducción en el Tratado de los artículos 130R, 130S y 130T especialmente dedicados al medio ambiente por el AUE en 1986, clarificó la cobertura jurídica de la Directiva y sus posteriores modificaciones.

3.3.- ÁMBITO TERRITORIAL Y MATERIAL DE PROTECCIÓN DE LA DIRECTIVA AVES.

El ámbito de protección de la Directiva 79/409 se extiende a todas las especies de aves que viven en estado salvaje en el territorio europeo de los EM²¹⁵ y además, a sus huevos, nidos y hábitats²¹⁶. Se establece así un régimen de protección mixto que no solo abarca a las aves en estado salvaje sino también a sus medios de reproducción y lugares en los que habitan.

Del contenido del artículo 1 de la Directiva se extraen además, las siguientes consecuencias en cuanto al ámbito material de aplicación:

- 1) **No se aplica a las aves criadas en cautividad**, cuya protección queda en manos de los EM.

²¹⁴ Considerando Sexto de Directiva en su versión original.

²¹⁵ **Artículo 1.1 de la Directiva 79/409:** *"La presente Directiva se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado. Tendrá como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación".*

²¹⁶ **Artículo 1.2 de la Directiva 79/409:** *"La presente Directiva se aplicará a las aves, así como a sus huevos, nidos y hábitats".*

- 2) **Respecto de las aves salvajes, únicamente se aplicará a aquellas que vivan en territorio de la UE.** No obstante y a este respecto, el TJUE tuvo ocasión de pronunciarse en el caso Van der Feesten²¹⁷ aclarando que el ámbito de protección de la Directiva debe definirse en relación al concepto taxonómico de especie²¹⁸. De esta forma, el Tribunal llega a la conclusión de que, para lograr la adecuada protección de las aves salvajes europeas, es necesario proteger todas las subespecies de las especies a las éstas pertenezcan, aun y cuando alguna de estas subespecies no sean propias del ámbito territorial de la UE²¹⁹.

En definitiva, el ámbito de la DA se circunscribe a las aves salvajes así como a sus huevos, nidos y hábitats y debe ser aplicado teniendo en

²¹⁷ **Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de febrero de 1996, asunto C-202/94, procedimiento penal entablado contra Godefridus van der Feesten.**

²¹⁸ **Apartado 11:** *"En taxonomía aviaria, el concepto de especie engloba, por definición, todas sus subdivisiones, tales como las razas y las subespecies. En consecuencia, un ejemplar de una subespecie siempre pertenecerá a la especie de la que depende la subespecie de que se trate".*

²¹⁹ En la Sentencia, el Tribunal considera que, si el ámbito de aplicación de la Directiva estuviera limitado a las subespecies que viven en el territorio europeo y no se extendiera a las subespecies no europeas, sería difícil aplicar la Directiva en los Estados miembros y, en consecuencia, se correría el peligro de dar lugar a una aplicación no uniforme en la Comunidad, lo que por una parte, sería contrario al objetivo de la protección eficaz de la avifauna europea y, por otra, podría conducir a distorsiones de la competencia dentro de la Comunidad. En base a esta argumentación termina concluyendo en su **Apartado 18:** *"A la luz de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión que la Directiva se aplica a las subespecies de aves que viven normalmente en estado salvaje fuera del territorio europeo de los Estados miembros, puesto que la especie a la que ellas pertenecen u otras subespecies de la misma viven normalmente en estado salvaje en el territorio de referencia".*

consideración el concepto de especie de forma que, la protección que se deriva de la misma, se extiende a las subespecies de origen no propiamente comunitario pero que pertenecen a una especie con representación en el ámbito de la UE.

3.4.- RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DERIVADO DE LA DIRECTIVA AVES.

Al respecto del régimen de protección de la Directiva **pueden distinguirse claramente dos tipos de medidas:** 1) aquellas destinadas a la protección directa de las aves y que se contienen en los artículos 5 a 9; y 2) la obligación que impone a los EM de crear zonas especiales de protección con el objeto de preservar y conservar los hábitats propios de estas aves que aparece en los artículos 3 y 4 de la Directiva.

3.4.1.- Régimen de protección de los artículos 5 a 9.

Como se destaca en la **Sentencia del TJUE de 8 de julio de 1987²²⁰**, la configuración del régimen de protección de los artículos 5 a 9 de la Directiva puede resumirse de la siguiente forma:

- a) En primer lugar, **se enuncian una serie de prohibiciones genéricas**

²²⁰ Sentencia del TJUE de 8 de julio de 1987, Asunto C-247/85, Comisión contra Bélgica, Apartado 7.

enumeradas en el artículo 5²²¹ y el artículo 6.1²²² y entre las que destaca, como es lógico, la prohibición de matarlas o capturarlas.

Como puede observarse y señala GARCIA URETA²²³, el artículo 5 de la Directiva no indica limitación alguna a lo largo del año para la aplicación de estas prohibiciones, salvo las excepciones que veremos a continuación, lo que ha provocado problemas de aplicación en los EM sobre todo en relación con la caza.

- b) En segundo lugar, se establece por la propia norma **comunitaria una serie excepciones a las prohibiciones de venta o comercio y a la de caza**. Respecto de la venta, los artículos 6.2 y 6.3 permiten el comercio respecto de la relación de aves incluidas en el anexo III de la Directiva

²²¹ **Artículo 5 Directiva Aves:** "Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 7 y 9, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para establecer un régimen general de protección de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1, que incluirá, en particular, la prohibición de: a) matarlas o capturarlas de forma intencionada, sea cual fuera el método empleado; b) destruir o dañar de forma intencionada sus nidos y sus huevos y quitar sus nidos; c) recoger sus huevos en la naturaleza y retenerlos, aun estando vacíos; d) perturbarlos de forma intencionada, en particular durante el período de reproducción y de crianza, en la medida que la perturbación tuviera un efecto significativo en cuanto a los objetivos de la presente Directiva; e) retener aves de especies cuya caza y captura no estén permitidas".

²²² **Artículo 6.1 Directiva Aves:** "Sin perjuicio de los apartados 2 y 3, los Estados miembros prohibirán, en lo que respecta a todas las especies de aves contempladas en el artículo 1, la venta, el transporte para la venta, la retención para la venta así como el poner en venta aves vivas o muertas al igual que cualquier parte o producto obtenido a partir del ave, fácilmente identificables".

²²³ A. García Ureta. 'La Directiva 79/409/CEE, relativa a la protección de las aves silvestres, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas' (1998) (21) Revista de derecho ambiental 47. Página 71.

de forma directa para las mencionadas en la parte A del anexo y a través de un procedimiento previo de autorización comunitario para las de la parte B.

En relación con la caza, el artículo 7, permite esta actividad para las especies del anexo II, distinguiendo de nuevo entre el caso de las contenidas en la parte A del anexo que pueden ser cazadas en todo el ámbito de aplicación de la Directiva, con las de la parte B, que únicamente pueden ser objeto de caza en los EM expresamente mencionados. Estas prohibiciones generales mediante las cuales, y siempre que se establezcan y se respeten determinados requisitos y límites, puede autorizarse el comercio de las especies que figuran en el anexo III (artículo 7) y la caza de las especies que figuran en el anexo II de la Directiva (artículos 6. 2 y 6.3). Como señala el TJUE, de ello se deduce que las prohibiciones generales siguen siendo aplicables en relación con las especies de aves que no figuran en los mencionados anexos, o cuando no se cumplen los requisitos y límites establecidos en los artículos.

No obstante, se establece como condición general en el apartado primero del artículo 7 que la caza no comprometa en modo alguno los esfuerzos de conservación que se realicen en su área de distribución²²⁴.

²²⁴ Además, y de forma específica, el **apartado cuarto del artículo 7 de la Directiva** impone a los Estados que las prácticas de caza respeten los principios de una

- c) Finalmente y por último, **el artículo 9 de la Directiva autoriza a que los EM establezcan excepciones a las mencionadas prohibiciones generales y a las disposiciones que se refieren especialmente al comercio y a la caza.** Sin embargo, esta posibilidad de establecer excepciones está sujeta a tres condiciones: primero, el Estado miembro debe limitar las excepciones para aquellos casos en que hubiere otra solución satisfactoria; en segundo lugar, la excepción debe fundarse en al menos uno de los motivos enumerados limitativamente en las letras a, b y c del apartado 1 del artículo 9²²⁵ 226; y en tercer lugar, las

utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies de aves afectadas; que sean compatibles, en lo que se refiere a la población de las especies, en particular a las especies migratorias, con las disposiciones que se desprenden del artículo 2; que las especies no sean cazadas durante la época de anidar ni durante los distintos estados de reproducción y de crianza; y que cuando se trate de especies migratorias, se vele en particular, porque no sean cazadas durante su período de reproducción ni durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación.

²²⁵ Los motivos que recoge la norma son tasados, mencionándose únicamente la seguridad públicas, la seguridad aérea, la prevención de perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, a los bosques, a la pesca y a las aguas, la protección de la flora y la fauna; fines de investigación o de enseñanza, de repoblación, de reintroducción así como para la crianza orientada a dichas acciones; y por último, para permitir, en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades.

²²⁶ El carácter tasado de los motivos que pueden amparar una excepción a las prohibiciones introducidas por la Directiva, se ha asentado en jurisprudencia reiterada del TJUE como la **Sentencia de 15 de marzo de 1990, Asunto C-339/87, Comisión Europea contra Países Bajos**, la **Sentencia de 8 de junio de 2006, Asunto C-60/05, WWF Italia y otros contra Región de Lombardía**, o la **Sentencia de 12 de julio de 2007, Asunto C-507/04, Comisión Europea contra Austria**. En la reciente **Sentencia de 26 de enero de 2012, Asunto C-192/11, Comisión Europea contra**

excepciones deben responder a los precisos criterios de forma enumerados en el apartado 2²²⁷ del mismo artículo que tienen por objeto limitar las excepciones a lo estrictamente necesario y permitir la supervisión de las mismas por la Comisión.

- d) Es de destacar además que al establecer las excepciones, la carga de la prueba sobre el cumplimiento de la Directiva recae sobre las autoridades nacionales, que tienen que justificar sus decisiones con claridad y motivos suficientes. Según el TJUE²²⁸, *“la normativa nacional aplicable en esta materia debe enunciar los criterios por los que se establecen excepciones de forma clara y precisa, y obligar a las autoridades competentes para su aplicación a tenerlos en cuenta. En relación con un régimen de excepciones, que debe ser interpretado en*

República de Polonia, el Tribunal considera que la transposición a la legislación polaca del artículo 9, apartado 1, de la Directiva es incorrecta, ya que el artículo 56, apartado 4 bis de la Ley de Protección de la Naturaleza se preveía la posibilidad de establecer excepciones prohibiciones establecidas en el artículo 52, párrafo 1 de la ley por motivos distintos de los permitidos por la Directiva, incluyendo razones de índole social o económica, que no están incluidas en la Directiva.

²²⁷ De forma que las excepciones que se introduzcan o aprueben por los Estados Miembros habrán de hacer referencia de forma obligatoria a: las especies que serán objeto de las excepciones; los medios, instalaciones o métodos de captura o muerte autorizados; las condiciones de peligro y las circunstancias de tiempo y de lugar en las que podrán hacerse dichas excepciones; la autoridad facultada para declarar que se reúnen las condiciones requeridas y para decidir qué medios, instalaciones o métodos podrán aplicarse, dentro de qué límites y por parte de qué personas; los controles que se ejercerán.

²²⁸ **Sentencia del TJUE de 8 de junio de 2006, Asunto C-60/05 WWF Italia y otros contra la Región de Lombardía, Apartado 34.**

sentido estricto e imponer la carga de la prueba de que se cumplen los requisitos, respecto a cada excepción, a la autoridad que adopte la correspondiente decisión, los EM están obligados a garantizar que toda intervención que afecte a las especies protegidas se autorice únicamente sobre la base de decisiones precisa y adecuadamente motivadas, que se refieran a los motivos, requisitos y exigencias previstos en el artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva”.

- e) **Las prohibiciones de caza impuestas por la Directiva y el régimen de las excepciones contemplado en el art. 9, han tenido especial relevancia en el ámbito de la Comunitat Valenciana en relación a la técnica del “parany”,** que se trata de una instalación para la captura de aves, compuesta por un entramado de varetas montado en un árbol al que se atraen las aves mediante reclamos. El conflicto se planteó por la Comisión Europea en relación con la aprobación del **Decreto 135/2000, por Gobierno de la Comunidad Valenciana**²²⁹, en el que se establecía un régimen de concesión de autorizaciones excepcionales para la caza de tordos (también llamados zorzales) por entender que dicha técnica de caza, suponía una vulneración del artículo 8 de la Directiva que proscribía la caza masiva de las aves protegidas.

El Estado Español defendió la compatibilidad de la norma con la

²²⁹ Publicado en el DOCV de 18 de septiembre de 2.000 (Núm. 3.838)
Disponibile en: http://www.docv.gva.es/datos/2000/09/18/pdf/dogv_3838A.pdf.

Directiva en base a las excepciones de contempladas en el artículo 9 en relación con la prevención de perjuicios importantes a los cultivos y a la permisividad de capturas selectivas de aves en pequeñas cantidades.

Tras las alegaciones de las partes **el TJUE declaró²³⁰ el incumplimiento del Reino de España de la Directiva 79/409 al tolerar la práctica de la caza mediante el método del “parany”, rebatiendo la aplicabilidad de las excepciones planteadas en base a los siguientes argumentos:**

- i. Respecto de la prevención de daños importantes para los cultivos, el Tribunal destaca que sólo pueden establecerse excepciones a lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva, si no hubiere otra solución satisfactoria y que los zorzales pueden cazarse con escopeta, que es un método de caza selectivo utilizado en otras CCAA, sin que los olivares y viñedos de dichas regiones sufran perjuicios más importantes que los situados en la Comunitat Valenciana.
- ii. Respecto de la permisividad de capturas selectivas de aves en “pequeñas cantidades”²³¹, el Tribunal niega la posibilidad de

²³⁰ Sentencia del TJUE de 9 de diciembre de 2004, Asunto C-79/03, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España.

²³¹ La Sentencia del TJUE de 27 de abril de 1988, Asunto C-252/85, Comisión Europea contra Francia, apartado 28, analizó el concepto de “pequeñas cantidades” afirmando que: “A este respecto, surge además del artículo 2 en relación con el undécimo considerando de la Directiva, que el criterio de

aplicar este precepto sobre la base del contenido del segundo informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva²³² y en el que, en palabras del propio Tribunal, indica que, “*es conveniente considerar «pequeña cantidad» cualquier nivel de capturas inferior al 1% de la mortalidad total anual de la población afectada (valor medio), cuando se trate de especies no cazables, y del orden del 1 % en el caso de las especies cazables, entendiendo por «población afectada», cuando se trata de especies migratorias, la población de las regiones que aporten los principales contingentes migratorios que pasen por la región donde se aplique la excepción durante el período de aplicación de la misma»*”²³³.

Tras ello, basándose en los datos avanzados por SEO/BirdLife²³⁴, que afirma que la tasa de mortalidad anual del zorzal común podía variar entre el 40 y el 54%, mientras que la del zorzal alirrojo era de un 57 a 58% y teniendo en cuenta que

pequeñas cantidades no constituye un valor absoluto sino que se refiere al mantenimiento de la población total y a la situación reproductiva de la especie de que se trata”.

²³² COM (93) 572 final, 24 de noviembre de 1993. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1993:0572:FIN:EN:PDF>

²³³ Sentencia del TJUE de 9 de diciembre de 2004, asunto C-79/03, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España, apartado 36.

²³⁴ S. Cramp, *Handbook of the birds of Europe, the Middle East, and North Africa: the birds of the western Palearctic*. Vol. 5, *Tyrant flycatchers to thrushes* (Oxford University Press, 1988).

CAP II.- EL ORIGEN DE LA RED NATURA 2000

la población de zorzales era de unos 16 millones de zorzales comunes y 5,9 millones de zorzales alirrojos, en el caso del primero, un nivel de capturas igual al 1% de la mortalidad total anual de dicha especie no sobrepasaba los 86.400 ejemplares, y, en el caso del zorzal alirrojo, no resultaba superior a 34.200 ejemplares. Teniendo en cuenta que, en 2001, las autorizaciones de caza con “parany” concedidas por las autoridades competentes de la Comunidad Valenciana habían permitido cazar hasta 429.600 ejemplares, el TJUE llegó a la conclusión de que: *“...sea cual sea la proporción existente entre las capturas de zorzales comunes y las de zorzales alirrojos, el número de zorzales cuya caza con «parany» está autorizada sobrepasa ampliamente el límite de las pequeñas cantidades, en la interpretación que de él hace el comité ORNIS, invocada por la Comisión”*²³⁵.

De esta forma, y en base a la protección derivada de la Directiva, se prohibió la práctica de una técnica de caza con amplio arraigo y tradición en el ámbito de Comunitat Valenciana y en especial, en la provincia de Castellón.

²³⁵ Ver Sentencia del TJUE de 9 de diciembre de 2004, asunto C-79/03, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España, apartado 40.

3.4.2.- Las zonas especiales de protección (ZEPAS) de los artículos 3 y 4 de la Directiva

El artículo 3 de la Directiva establece **la obligación de los EM de adoptar todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies que gozan de la protección de la Directiva.** Entre ellas se encuentra la más relevante a los efectos de esta tesis doctoral, como lo es la delimitación de los espacios de protección especial conocidos usualmente como ZEPAS y que es objeto de estudio y análisis en el siguiente capítulo.

Además, la Directiva obliga a los EM al mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección; al restablecimiento de los biotopos destruidos; y al desarrollo de nuevos biotopos.

4.- LA DIRECTIVA 92/43 “HÁBITATS”

4.1.- APROBACIÓN DE LA DIRECTIVA HÁBITATS

La aprobación de la Directiva 92/43 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida habitualmente como Directiva Habitats, se produjo el 21 de mayo de 1992²³⁶, habiendo sufrido determinadas

²³⁶ DOCE de 22 de julio de 1992.

modificaciones²³⁷ hasta llegar a la versión consolidada vigente en la actualidad²³⁸.

Los trámites de elaboración se alargaron durante más de 4 años desde la propuesta inicial por la Comisión en 1988, hasta su aprobación en 1992. Durante este periodo, se emitieron dos dictámenes que influyeron notablemente en la versión definitiva del documento, uno del Parlamento Europeo y otro del Comité Económico y Social. Tras su aprobación por el Consejo, la entrada en vigor de la Directiva no se produjo hasta el 9 de junio de 1994.

La aprobación de la DH se produce ya bajo la cobertura y paraguas del Cuarto PAM (1987-1992) en el que ya se había destacado que *“es absolutamente necesario disponer de un instrumento comunitario para la protección no sólo de las aves y sus medios, sino, en general, de todas las especies de fauna y flora, así como de los distintos medios de la vida salvaje, animales y plantas”*.

Es a esta necesidad, a la que responde la aprobación de la Directiva que por otra parte, se dicta ya en base a las competencias comunitarias en materia de medio ambiente, como expresamente se señala en su exposición de motivos, en la que menciona los artículos 130 S y 130 R del Tratado constitutivo.

La DH tiene como objeto primordial contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna

²³⁷ La última con ocasión de la aprobación de la **Directiva 2013/17 del Consejo de 13 de mayo de 2013** por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia.

²³⁸ **DOCE de 1 de julio de 2013.**

y flora silvestres²³⁹ en el territorio europeo de los EM a los que se aplica el Tratado²⁴⁰. Con respecto a las anteriores y en palabras de MENOR TORIBIO²⁴¹, se trata una Directiva *“mucho más innovadora y marcadamente distinta en sus características y consecuencias. En algunos aspectos metodológicos encontramos analogías con el Proyecto Biotopos/Corine, pero el carácter diferencial de la Directiva lo podemos encontrar en dos aspectos: primero, en el marco conceptual, porque el objetivo global es el de la preservación de la biodiversidad del patrimonio natural europeo a través de la conservación se “sistemas” hábitats, y no la de elementos aislados de ellos; segundo, en el plano ejecutivo, al establecer una serie de mecanismos y actuaciones de carácter obligatorio para los Estados miembros en pos de la consecución de esos objetivos”*

Precisamente, dado el carácter global de la Directiva Habitats, parece lógico que con ocasión de su aprobación se pudiera haber aprovechado para incorporar dentro de sus previsiones el contenido de la DA, derogando ésta y consiguiendo de esta forma una codificación unitaria en materia de conservación de la biodiversidad europea. No se hizo así y por el contrario, la incidencia sobre la DA fue prácticamente nula, limitándose a la eliminación de lo previsto en su artículo 4.4

²³⁹ La Directiva se refiere a aproximadamente 200 tipos de hábitats y 700 especies de fauna y flora de importancia comunitaria.

²⁴⁰ **Artículo 2 de la Directiva.**

²⁴¹ M. Toribio. 'La Directiva Hábitats 92/43/CE y la Red Natura 2000' (1999) (29) Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada 143. Páginas 143 y 144.

para sustituirse por los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la DH²⁴².

Otra novedad importante de la DH, como resalta MULERO MENDIGORRI²⁴³, es que **tres de los veinticuatro artículos de la Directiva se han dedicado a regular aspectos relacionados con la evaluación y el seguimiento de las zonas especiales de conservación**, lo que supone a juicio de éste autor una novedad altamente positiva, porque uno de los puntos débiles de los sistemas estatales de áreas protegidas es precisamente la carencia de procedimientos de evaluación de la gestión que se desarrolla en ellas.

Por el contrario, **uno de los déficits de mayor relevancia señalados por la**

²⁴² **Artículo 7 de la Directiva:** *“Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior”.*

²⁴³ A. Mulero Mendigorri. 'Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España' (2004). Páginas 181 y 182

doctrina, véase MILIAN²⁴⁴, RAMEAU²⁴⁵ o LEGRAND²⁴⁶, **ha sido la ausencia de una metodología concreta a la hora de seleccionar y delimitar la Red Natura 2000 desde la propia Directiva**, lo que sin duda ha contribuido al retraso a hora de designar este tipo de espacios por parte de los EM.

Finalmente, indicar que el contenido de la Directiva fue traspuesto al ordenamiento jurídico interno español mediante el **Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre**, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y

²⁴⁴ J. Milian. 'Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel' (2001) 157(1) Études rurales 173: *"Le mode de désignation des sites soulève des problèmes de cohérence lorsque l'on se projette dans les phases opératoires. Les enveloppes de préfiguration obtenues à l'issue des inventaires préliminaires (1994-1995) ont globalement été constituées sur avis d'experts et ont été renseignées à partir des inventaires ZNIEFF et de la compilation d'études de terrain, lorsqu'elles existaient. Ces périmètres n'ont pas été retouchés sur le plan scientifique, le comité de suivi Natura 2000 estimant que les contours seraient affinés (ce qui ne signifie pas nécessairement modifiés lors de la préparation des documents d'objectifs. Cela a entraîné par la suite quelques complications. D'abord, d'un point de vue écologique, certains maîtres d'œuvre considèrent qu'un travail important d'acquisition de connaissances de terrain reste encore à accomplir avant de pouvoir disposer d'un état des lieux suffisamment exhaustif, non seulement quant aux objectifs propres à la directive (habitats et espèces dits d'intérêt communautaire) mais plus généralement en termes d'évaluation des milieux et de compréhension des dynamiques naturelles et anthropiques. De plus la notion de site présente un caractère limitatif en matière de gestion: au mieux peut-on le considérer comme un périmètre de travail car il n'a notamment pas été prévu d'adapter le zonage en fonction des enjeux de gestion"*.

²⁴⁵ JC Rameau. 'La directive " Habitats": analyse d'un échec, réflexions pour l'avenir' (1997) Revue forestière française 399.

²⁴⁶ JF Legrand. 'Natura 2000: de la difficulté à mettre en œuvre une directive européenne' (1997) (309) Les rapports du Sénat.

flora silvestres²⁴⁷, así como posteriormente por la **Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad**²⁴⁸ (en adelante LPNB) que constituye el marco de referencia interno en cuanto a Red Natura 2.000 y biodiversidad de refiere.

4.2.- ÁMBITO TERRITORIAL Y MATERIAL DE PROTECCIÓN DE LA DIRECTIVA

En cuanto al **ámbito territorial de aplicación, el mismo está conformado exclusivamente por el territorio correspondiente a los EM**²⁴⁹. Como señala ASPAS ASPAS²⁵⁰, esta delimitación territorial puede plantear problemas para la eficacia de la Directiva respecto del principio de coherencia ecológica y quizás hubiera sido conveniente atender a la enmienda propuesta por Comité Económico y Social, en su dictamen, en el que se señalaba que *"dada la ubicación geográfica de muchos hábitats y especies, el Comité estima necesario proceder a una enmienda a la directiva, a fin de que pueda aplicarse en toda Europa. Esta enmienda es especialmente importante para los hábitats alpinos, para las selvas vírgenes y semivírgenes, para las tierras húmedas y para el agua dulce pura"*²⁵¹.

²⁴⁷ BOE núm. 310 de 28 de Diciembre de 1995.

²⁴⁸ BOE núm. 299 de 14 de Diciembre de 2007.

²⁴⁹ Artículo 2.1 de la Directiva.

²⁵⁰ JM Aspas Aspas. 'La conservación de la naturaleza en el derecho comunitario derivado. La Directiva de Hábitats' (1995) El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos 57. Página 63.

²⁵¹ Consideración general 10ª del Dictamen del Comité Económico y Social sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los hábitats naturales y seminaturales y de la fauna y flora silvestres y sobre los anexos suplementarios (DOCE de 6 de febrero de 1991).

En lo que respecta al ámbito material, **la DH tiene como objeto y finalidad esencial contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.** Para ello, las medidas que se adopten deben perseguir siempre el mantenimiento o el restablecimiento, en un “estado de conservación favorable”, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario²⁵².

A efecto de aclarar y concretar el objetivo de protección de la Directiva, se definen los “**hábitats naturales**” como “*las zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales*”²⁵³. No obstante, **no todos los hábitats naturales se encuentran bajo el paraguas de la protección comunitaria sino sola y únicamente, aquellos que se consideran como de “interés comunitario”**²⁵⁴ al darse alguna de las siguientes circunstancias:

- i. Que se encuentren amenazados de desaparición en su área de distribución natural; o bien
- ii. Que presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión o debido a su área intrínsecamente restringida; o bien

Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51990AC1210&rid=1>

²⁵² **Artículo 2 de la Directiva.**

²⁵³ **Artículo 1 de la Directiva.**

²⁵⁴ Incluidos en el **Anexo I de la Directiva.**

- iii. Que constituyan ejemplos representativos de características típicas de una o de varias de las nueve regiones biogeográficas siguientes: alpina, atlántica, boreal, continental, estépica, macaronesia, del Mar Negro, mediterránea y panónica.

Tras concretar el objetivo de protección, la Directiva añade un segundo factor diferenciador. No todos los hábitats de interés comunitario ostentan la misma consideración **sino que se añade la consideración de “prioritarios” para aquellos que se encuentren amenazados de desaparición y cuya conservación supone una especial responsabilidad para la Comunidad**, habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio de los EM²⁵⁵.

La designación de los hábitats protegidos conforme a las definiciones mencionadas se realiza en el Anexo I de la Directiva. La relación de este Anexo fue fruto de los resultados del programa denominado como **CORINE (Coordination of the Information on the Environment)**²⁵⁶, que se desarrolló con el fin de poder aplicar de manera coherente y regularizada las disposiciones de la UE en materia

²⁵⁵ Estos tipos de hábitats naturales prioritarios se señalan con un asterisco (*) en el Anexo I y tiene importantes consecuencias jurídicas a la hora de la posible autorización de un plan, programa o proyecto que afecte a la RN 2000, como analizaremos en el Capítulo V de esta tesis doctoral.

²⁵⁶ Commission of the European Communities, Dorian Moss and Barry Wyatt, *CORINE Biotopes: the design, compilation and use of an inventory of sites of major importance for nature conservation in the European Community* (Office for Official Publications of the European Communities Luxembourg, 1991). Adoptado por la Decisión 85/338/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985.

ambiental, y culminó con un catálogo simple que enumera y describe las unidades ambientales. Más tarde, este catálogo se completó con un manual de interpretativo²⁵⁷ en base al cual cada uno de los EM ha procedido a identificar los hábitats protegidos por la Directiva que se encuentran en sus correspondientes territorios.

A nivel nacional, los hábitats de interés comunitario han sido identificados cartográficamente a escala 1:50.000, a instancia y financiación del Ministerio de Medio Ambiente y la Unión Europea por BARTOLOMÉ y OTROS²⁵⁸; a nivel de la Comunitat Valenciana a través de la Consellería de Territori i Habitatge por LAGUNA y OTROS²⁵⁹.

Definidos los elementos protegidos, **el objetivo final de la norma comunitaria se centra en garantizar un “estado de conservación favorable”**²⁶⁰ al que se llegará únicamente cuando se den acumulativamente las siguientes situaciones:

²⁵⁷ Comisión Europea. 'Interpretation manual of European Union habitats' (2003).

²⁵⁸ C. Bartolomé and others, *Los tipos de hábitat de interés comunitario de España: guía básica* (Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General para la Biodiversidad, 2005) 287.

²⁵⁹ E. Laguna and others. 'Hábitats prioritarios de la Comunidad Valenciana' (2003) Generalitat Valenciana, Consellería de Territori i Habitatge. Valencia.

²⁶⁰ Definido por la Directiva en su **Artículo 1** como “ *el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio de los Estados miembros*”.

- i. Su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen.
- ii. La estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible.
- iii. El estado de conservación de sus especies típicas sea favorable.

Así pues, **el mantenimiento de los hábitats protegidos en ese estado favorable de conservación, se convierte en pieza clave a la hora de aplicar el contenido de la Directiva y en concreto y respecto al objeto de la presente tesis doctoral, el factor dirimente a la hora de enjuiciar la viabilidad de aprobar proyectos urbanísticos o infraestructuras que puedan afectar la RN 2000.**

En este sentido, el TJUE ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el mantenimiento del estado de conservación favorable entendiendo que en todo caso *“implica el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un tipo de hábitat natural cuya conservación ha justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de LIC en el sentido de esta Directiva”*²⁶¹.

Ya respecto de las especies, la Directiva considera como de interés

²⁶¹ Sentencia del TJUE de 11 de abril de 2013, asunto C-258/11, Peter Sweetman y otros contra An Bord Pleanála, apartado 39 o Sentencia de 15 de mayo de 2014, asunto C-521/12, T. C. Briels y otros contra Minister van Infrastructuur en Milieu, apartado 35.

comunitario incluyéndolas en los Anexos II y/o IV y V, aquellas que se encuentran en alguna de las siguientes circunstancias:

- i. Que, estén en peligro, salvo aquellas cuya área de distribución natural se extienda de forma marginal en dicho territorio y no estén ni amenazadas ni sean vulnerables en el área del paleártico occidental. Estas especies además, se consideran por el legislador comunitario como prioritarias, recalcando que su conservación supone una especial responsabilidad para la UE²⁶².
- ii. Que, sean vulnerables, es decir que su paso a la categoría de las especies en peligro se considera probable en un futuro próximo en caso de persistir los factores que ocasionen la amenaza.
- iii. Que, sean raras, es decir que sus poblaciones son de pequeño tamaño y que, sin estar actualmente en peligro ni ser vulnerables, podrían estarlo o serlo.
- iv. Que, sean endémicas y requieran especial atención debido a la singularidad de su hábitat y/o a posibles repercusiones que su explotación pueda tener para su conservación.

Por último, y relación con las especies de interés o relevancia comunitaria, **el “estado de conservación favorable” se alcanza cuando al cumplirse todos y**

²⁶² Al igual que pasa con los hábitats, las especies prioritarias se identifican en el Anexo II a través de un asterisco (*).

cada uno de los siguientes parámetros:

- i. Que, los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca, y
- ii. Que, el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y
- iii. Que, exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo.

4.3.- RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DERIVADO DE LA DIRECTIVA.

El régimen de protección de la Directiva tiene dos ámbitos claramente diferenciados: 1) **Los artículos 3 a 11, dedicados a la conservación de los hábitats naturales y hábitats de las especies**, cuya principal aportación es la creación de la Red Natura 2000, y que es objeto del siguiente capítulo de esta tesis doctoral al que nos remitimos; 2) **Los artículos 12 a 16, en los que trata de la protección de las especies animales y vegetales**²⁶³.

Respecto de la protección de las especies, la UE implanta un régimen tripartito en atención al grado de intensidad de la misma de la siguiente forma:

²⁶³ A excepción de las aves que siguen bajo la protección de la Directiva 79/409.

4.3.1.- Régimen de protección estricta

Se establece **un régimen de protección estricta tanto para las especies animales²⁶⁴ como para las vegetales²⁶⁵ que se encuentren incluidas en el Anexo IV de la Directiva.**

Para las especies animales que figuran en la letra a) de dicho Anexo, se impone el deber a los EM de tomar las medidas necesarias de forma que se impida:

- i. Cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;
- ii. La perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;
- iii. La destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;
- iv. El deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

Para las especies vegetales, incluidas en la letra b) del Anexo IV, se exige que se prohíba:

- i. Recoger, así como cortar, arrancar o destruir intencionalmente en la naturaleza dichas plantas, en su área de distribución natural;
- ii. La posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes de dichas especies

²⁶⁴ Artículo 12 de la Directiva.

²⁶⁵ Artículo 13 de la Directiva.

recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de que la presente Directiva surta efecto.

La obligación impuesta a los Estado miembros de instaurar en sus respectivos territorios el régimen de protección estricta respecto de las especies del Anexo IV, ha sido objeto de diversos pronunciamientos del TJUE que concretan el contenido y extensión de la misma en determinados aspectos tales como:

- 1) El proceso de adaptación del Derecho interno al artículo 12, apartado 1 de la Directiva, obliga a los EM no solamente a adoptar un marco legislativo completo, sino también a adoptar medidas concretas y específicas de protección²⁶⁶.
- 2) A estos efectos, no puede considerarse que simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, constituyan la ejecución de las obligaciones que incumben a los EM en el marco de la adaptación a una directiva²⁶⁷

²⁶⁶ Sentencia del TJUE de 30 de enero de 2002, Asunto C-103/00, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica y Sentencia de 11 de enero de 2007, asunto C-183/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda apartado 29, entre otras.

²⁶⁷ Sentencia del TJUE de 13 de marzo de 1997, asunto C-197/96, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa, apartado 14; Sentencia de 7 de marzo de 2002, asunto C-145/99, Comisión de las Comunidades Europeas

- 3) El sistema de protección rigurosa debe permitir que se evite efectivamente el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción de las zonas de descanso de las especies animales que figuran en la letra a) del anexo IV, de la Directiva sobre los hábitats²⁶⁸.
- 4) La obligación derivada del artículo 12 se extiende además a la adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo²⁶⁹.

4.3.2.- Régimen de protección atenuado

Tras la imposición del régimen de protección estricto, **la Directiva establece la posibilidad de que los EM adopten las medidas necesarias²⁷⁰ para**

contra República Italiana, apartado 30; Sentencia de 10 de marzo de 2005, asunto C-33/03, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, apartado 25; y Sentencia de 10 de mayo de 2007, asunto C-508/04, Comisión Europea contra Austria, apartado 80.

²⁶⁸ Sentencia del TJUE de 30 de enero de 2002, asunto C-103/00, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica, apartado 39.

²⁶⁹ Sentencia del TJUE de 16 de marzo de 2006, asunto C-518/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica, apartado 16.

²⁷⁰ Entre ellas y de forma no excluyente el **artículo 14.2 de la Directiva** establece las siguientes: disposiciones relativas al acceso a determinados sectores; la prohibición temporal o local de la recogida de especímenes en la naturaleza y de la explotación de determinadas poblaciones; la regulación de los períodos y/o de las formas de recogida de especímenes; la aplicación, para la recogida de especímenes, de normas cinegéticas o pesqueras que respeten la conservación de dichas poblaciones; la instauración de un sistema de autorización de recogida de especímenes o de cuotas; la regulación de la compra, venta, comercialización, posesión o transporte con fines de venta de especímenes; la cría en cautividad de especies animales, así como la propagación artificial de especies vegetales, en condiciones de control riguroso con el fin de limitar la recogida de especímenes en la naturaleza; la evaluación del efecto de las medidas adoptadas.

que la recogida y explotación de las especies de fauna y flora silvestres que figuran en el Anexo V sean compatible con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable.

Este carácter potestativo, que parece deducirse de la redacción de la Directiva, ha sido criticado por algún autor como ASPAS ASPAS²⁷¹ por entender que en la práctica supone la desaparición de la obligación de adoptar las medidas de gestión adecuadas: *“Hay que resaltar que frente al texto de la propuesta de Directiva que encabezaba el anexo como "especies cuya explotación debe ser objeto de medidas de gestión", en el texto aprobado se dice "puede", con lo que se debilita, hasta desaparecer, la obligatoriedad de establecer medidas de gestión”*.

Por último y el caso de que se considerasen necesarias a efectos de mantener el estado de conservación favorable, se deberán someter a un plan de vigilancia eficaz, positivo y acreditable, sin que quepa hacerlo sin imponer ninguna exigencia concreta en cuanto a la forma como debe realizarse, ni en cuanto a la forma de regular tal vigilancia²⁷².

4.3.3.- Excepciones a la protección sobre las especies

Como es habitual en este tipo de normas, tras la imposición de los regímenes de protección examinados, el legislador comunitario **permite a los EM establecer**

²⁷¹ JM Aspas Aspas. 'La conservación de la naturaleza en el derecho comunitario derivado. La Directiva de Hábitats' (1995) El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos 57. Página 76.

²⁷² **Sentencia del TJUE de 20 de octubre de 2005, asunto C-6/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, apartado 63.**

excepciones siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento en un estado de conservación favorable²⁷³, por las causas que se enumeran en el apartado primero del artículo 16²⁷⁴.

En este caso, las causas que pueden motivar una excepción a los regímenes de protección son estrictamente de carácter tasado, sin que quepa la introducción de causas adicionales a través del ordenamiento jurídico de los EM. En este sentido

²⁷³ El estado de conservación favorable de las poblaciones de las especies de que se trate en su área de distribución natural es un requisito necesario y previo a la concesión de las excepciones a que se refiere el artículo 16 de la Directiva Hábitats. (**Sentencia del TJUE de 10 de mayo de 2007, asunto 508/04, Comisión Europea contra Austria, apartado 115**). No obstante, y tal como afirmó el TJUE en un fallo motivado por la caza de lobos en Finlandia, el establecimiento de las mismas sigue siendo posible con carácter excepcional si se acredita debidamente que no tienen como resultado agravar el estado de conservación no favorable de las mencionadas poblaciones o impedir que éstas recuperen un estado de conservación favorable. (**Sentencia del TJUE de 14 de junio de 2007, asunto C-342/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Finlandia, apartado 29**).

²⁷⁴ La Directiva comunitaria establece la siguiente relación tasada de causas que podrán motivar la excepción al régimen de protección estricto o atenuado: con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales; para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad; en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente; para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas; para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el Anexo IV.

se ha pronunciado el TJUE en la **Sentencia de 20 de octubre de 2005, asunto C-06/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte** o en la Sentencia de **11 de enero de 2007, asunto C-183/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda**, en la que se remarca el carácter estrictamente tasado de las excepciones:

(48) “Además, parece que las excepciones recogidas en el artículo 23 de la Wildlife Act van más allá de lo previsto en el artículo 16 de la Directiva 92/43, el cual determina de manera exhaustiva las condiciones en las que pueden establecerse excepciones al artículo 12. (49) De ello se desprende que la Comisión tiene razón al invocar la existencia de un régimen paralelo de excepciones, previsto por la legislación irlandesa, que son incompatibles con los artículos 12 y 16 de la Directiva 92/43”

Por último, indicar que las excepciones que se adopten, se transmitirán cada dos años a la Comisión en un informe y ésta ha de emitir un dictamen acerca de dichas excepciones en el plazo máximo de doce meses a partir de la recepción del mismo.

CAPITULO TERCERO.- LA RED NATURA 2000

1.- DE LA CREACIÓN Y REGULACIÓN LEGAL DE LA RN 2000

1.1.- DE LA CREACIÓN DE LA RN 2000

Como ya he tratado en el capítulo anterior, el origen de la RN 2000 se encuentra en la Directiva 92/43 “Hábitats”, así como en la Directiva 79/409 “Aves”.

Dentro de ellas, es el **artículo 3.1 de la DH el que recoge expresamente el acta de nacimiento de la RN 2000** al establecer que:

“Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada «Natura 2000». Dicha red, compuesta 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, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural. La RN 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE”

Así pues y conforme lo dictado en el precepto legal transcrito, **la RN 2000 se encuentra conformada por dos tipos de zonas:**

- i. Por un lado, las **Zonas Especiales de Conservación** (en adelante ZEC) delimitadas en base a la DH a efectos de proteger aquellos lugares que alberguen tipos de hábitats naturales incluidos en el Anexo I y de especies del Anexo II²⁷⁵.
- ii. Por otro, por las **Zonas Especiales de Protección de Aves** (en adelante ZEPA)²⁷⁶ que deberán abarcar los hábitats de las especies incluidas en el Anexo I de la DA, así como todos aquellos correspondientes a las especies migratorias no contempladas en dicho Anexo cuya llegada a los EM sea regular.

No obstante, el proceso de delimitación de la RN 2000 ha resultado ser un proceso arduo, complicado y plagado de incertidumbres que han tenido que ir resolviéndose a través de las guías interpretativas de la Directiva y la doctrina sentada por el TJUE. A este proceso de conformación y determinación del estado actual de la RN 2000, se dedica el presente capítulo de esta tesis doctoral.

²⁷⁵ A este respecto el **artículo 1.1) de la Directiva Hábitats** define zona especial de conservación como: *“un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar”*.

²⁷⁶ **Artículo 4.1 Directiva Aves:** *“Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de esas especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva”*.

1.2.- DEL PROCESO DE TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA HÁBITATS.

El Real Decreto 1997/1995 que traspuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 43/92, se dictó al amparo del art. 149.1.23 de la Constitución y estableció, con carácter básico, tanto el procedimiento de declaración de este tipo de espacios como el régimen jurídico de los espacios RN 2000. El Decreto de trasposición, no hizo sino cumplir con el mandato impuesto en el artículo 23 de la DH según el cual: *“Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente directiva en un plazo de dos años a partir de su notificación”* aunque cabe reseñar, que se hizo fuera de plazo puesto que la fecha límite de incorporación era el 10 de junio de 1994.

En cuanto al procedimiento de declaración de las futuras ZEC, previó que las CCAA propusieran los espacios que merecen ser declarados zonas especiales de conservación y trasladen dichas propuestas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para su posterior remisión a la Comisión Europea. Tras la pertinente aprobación de la propuesta son las CCAA las que llevan a cabo la declaración de las ZEC. El Decreto previó que las CCAA determinaran las medidas de conservación más adecuadas para dichas zonas y que trasladasen la estimación de su coste al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a los efectos de que éste solicitara a la Comisión la cofinanciación de las mismas. Asimismo, se designaba a la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza como órgano de cooperación entre las diversas Administraciones públicas.

CAP III.- LA RED NATURA 2000

El objetivo de la Directiva y de las futuras ZEC, es evitar el deterioro de los hábitats protegidos o recuperarlos si están degradados, pero no frenar proyectos productivos, siempre y cuando estos estén regidos por el respeto a la zona considerada. No puede ser de otro modo, si se tiene en cuenta la heterogénea naturaleza de los suelos incluidos en las diferentes propuestas de LIC efectuadas por las distintas CCAA (incluyendo tanto suelo urbano como rústico), así como el elevado porcentaje de suelo incluido como veremos más adelante.

En el siguiente cuadro, se recoge la cronología de la trasposición normativa de las dos Directivas relacionadas con la RN 2000, hasta llegar a la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante LPNB)²⁷⁷.

²⁷⁷ Recientemente modificada a través de la **Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad** (BOE de 22 septiembre de 2015).

Figura 2: Cronología de la trasposición de la Directiva Aves y Hábitats en España

Normativa	Fecha	Observaciones
Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres	1979	Establece la creación de la Red ZEPA para la protección de aves silvestres y sus hábitats. Supone el primer paso hacia la conservación <i>in situ</i> por medio de redes de espacios en Europa
Ley estatal 4/89 de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.	1989	Traspone la Directiva Aves 79/409/CEE al ordenamiento interno Español. Sin mención a Red Natura 2000.
Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre.	1992	Surge la red ecológica europea Red Natura 2000
Real Decreto 1997/1995	1995	Traspone la Directiva Hábitat 92/43/CEE al ordenamiento interno Español.
Real Decreto 1193/1998	1998	Modifica al Real Decreto 1997/1995 al no haber traspuesto con exactitud ciertos artículos de la Directiva.
Ley 43/2003 de Montes	2003	Modifica la ley 4/89 introduciendo un Capítulo relativo a Red Natura 2000 donde queda definida su estructura así como la competencia de las Comunidades Autónomas para su designación y gestión.
Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	2007	Actualiza la legislación estatal referente a Red Natura 2000: define los lugares que forman la Red, fija procedimientos de declaración, establece medidas de conservación, etc.

Fuente: Configuración de la RN 2000 en España. Genma Herrero Corral²⁷⁸

1.3.- DE LA REGULACIÓN ACTUAL DE LA RN 2000.

En la actualidad, la regulación legal de los espacios considerados como RN 2000 podemos encontrarla en el siguiente bloque normativo:

²⁷⁸ G. Herrero Corral. 'Configuración de la Red Natura 2000 en España. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas; The Configuration process of Natura 2000 Network in Spain. A comparative assessment by Autonomous Regions- Configuration de la reseau Natura 2000 en Espagne.' (Anales de geografía de la Universidad Complutense 2008) 85.

1.- 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, modificada en sus Anexos I y II por la **Directiva 97/62/CE del Consejo, de 27 de octubre de 1997**.

2.- 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, modificado por el **Real Decreto 1193/1998, de 12 junio**, y el **Real Decreto 1421/2006, de 1 diciembre**, y parcialmente derogado por la LPNB (en concreto, sus Anexos I a VI). Dicho texto normativo fue, como ya se ha indicado, el encargado de la transposición al ordenamiento interno de la DH, recogiendo como legislación estatal básica el contenido de la misma.

3.- **Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB)**. En el preámbulo de esta norma se afirma, en relación a la RN 2000, que *"estos espacios tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación específica de espacios protegidos RN 2000, con el alcance y las limitaciones que las Comunidades Autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación. Las Comunidades Autónomas definirán estos espacios y darán cuenta de los mismos al Ministerio de Medio Ambiente a efectos de su comunicación a la Comisión Europea. La definición de estos espacios se realizará conforme a los criterios fijados en la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres"*.

La norma dedica a la RN 2000 el Capítulo III del Título II, en concreto los artículos 42 a 49 y en el mismo se establece el régimen jurídico que determina la clasificación y protección de los mismos.

En desarrollo y previsión de la LPNB, se ha aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente el **Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 2011-2017**²⁷⁹ en el que se plantean varios objetivos en relación con la RN 2000 en España tales como: impulsar el desarrollo completo de la RN 2000 de acuerdo con los requerimientos comunitarios; declarar y gestionar lugares RN 2000 de competencia estatal y garantizar su conservación; evaluar la RN 2000 en los escenarios de cambio climático; o desarrollar un marco de acción prioritaria para la RN 2000 que identifique los objetivos y prioridades en relación con la cofinanciación de la UE para las medidas de conservación de la RN 2000.

4.- Ya en el ámbito autonómico valenciano, la Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat ha modificado la **Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana (en adelante LENP)**, introduciendo la regulación autonómica de la RN 2000.

5.- Finalmente, merece la pena destacar el **Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell**, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación,

²⁷⁹ Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (BOE de 30 de septiembre de 2011).

autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000, que desarrolla en el ámbito de la CCAA Valenciana, el contenido del artículo 46.4 y 5 de la LPNB.

6.- Referencias en la legislación urbanística.

Dentro de la legislación urbanística podemos encontrar también referencias a la RN 2000. Se trata de mandatos destinados a garantizar la protección de estos espacios naturales de forma que el desarrollo urbanístico resulte compatible con los valores protegidos a través de esta figura comunitaria.

A nivel estatal, destacar el **Art. 13.4** párrafo segundo del **Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo** (en adelante TRLS08). A través del mismo se establecen las condiciones de alteración de la delimitación de los espacios incluidos en la RN 2000 que podrán producirse únicamente *“cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada”*²⁸⁰, condicionándolos además a su previa exposición pública y posterior remisión a la Comisión Europea a efectos que esta acepte la descatalogación o modificación de

²⁸⁰ **Artículo 8.4 TRLS08:** *“No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”.*

su ámbito espacial.

A nivel de la Comunitat Valenciana, la **Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana**²⁸¹, tiene varias referencias a este tipo de elementos naturales protegidos. Así por ejemplo, la Directriz 38 o la Directriz 41 en la que se establece que las Administraciones públicas integrarán en sus políticas y actuaciones con proyección sobre el territorio en materia de patrimonio natural a los siguientes principios directores: “*b) Mejorar progresivamente la integración de dicha política en el marco normativo de la Unión Europea, mediante el desarrollo de la RN 2000*”. Finalmente, la Directriz 42 en su apartado 3 reitera la obligación de la administración autonómica de aplicar y desarrollar la RN 2000 en la Comunitat Valenciana, mediante la declaración por el Consell de las ZEC (a partir de los LIC), y la aprobación y posterior aplicación y desarrollo de las normas de gestión de los espacios de dicha Red.

Finalmente, la **Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP)**, integra la RN 2000 en la infraestructura verde de la Comunitat y por tanto, en la ordenación estructural de planeamiento urbanístico²⁸², incorporando el estudio de afecciones a la RN 2000 como parte de la documentación necesaria para aprobar el Plan General Estructural²⁸³.

²⁸¹ Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la **Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana** (DOCV núm. 6441 de 19 de enero de 2011).

²⁸² Ver **artículo 5.2.a)** en relación con el **artículo 21.1** de la LOTUP.

²⁸³ Ver **artículo 44.2.b)** de la LOTUP.

2.- DE LA DELIMITACIÓN DE LA RN 2000 Y ESTADO ACTUAL.

La delimitación y conformación de los espacios que actualmente se encuentran incluidos en la RN 2000, ha resultado ser un proceso arduo y complicado. Dentro del mismo y atendiendo a la dualidad de los motivos de protección, debemos distinguir entre la delimitación de los espacios resultantes de la aplicación de las dos Directivas comunitarias.

2.1.- PROCESO DE DELIMITACIÓN DE ESPACIOS EN BASE A LA DIRECTIVA HÁBITATS.

El proceso de delimitación de los espacios que integran la RN 2000 en base a la DH, aparece recogido en los artículos 4 y 5 de la misma. En el primero, se regula el proceso de elaboración de las listas de los lugares, a iniciativa de los EM, mientras que, en el segundo, se prevé un proceso de concertación con la UE para el caso de que la misma considerara la lista como incompleta.

El proceso que aparece recogido en el artículo 4 de la Directiva es el siguiente:

2.1.1.- Etapa primera: Elaboración de las listas nacionales:

La Directiva impuso a los EM la obligación, tomando como base los criterios que se enuncian en su Anexo III²⁸⁴ y la información científica pertinente,

²⁸⁴ El **Anexo III** de la Directiva establece como criterios a seguir por los EM a la hora de designar las propuestas de LICs las siguientes: a) Grado de representatividad del tipo de hábitat natural/especie en relación con el lugar; b) Superficie del lugar abarcada por el tipo de hábitat natural/especie en relación con la superficie total que abarque dicho tipo de hábitat natural por lo que se refiere al territorio

de proponer una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares.

Estas listas **debían de estar aprobadas en el plazo de 3 años desde la notificación de la Directiva²⁸⁵, es decir el 11 de junio de 1995** y debían presentarse junto con cierta información relativa a los lugares que se proponían tales como un mapa del lugar, denominación, ubicación, extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios de selección que se especifican en el Anexo III de la Directiva. A efectos de la aportación de esta información, la Comisión debía proporcionar a los EM un formulario o modelo tipo.

Con posterioridad, **si la Comisión considerara que un EM no ha incluido una zona que considere es merecedora de la protección** derivada de la Directiva al albergar un hábitat o especie prioritarios, prevé en su artículo 5 el inicio de un **procedimiento de concertación bilateral por plazo de 6 meses**. En caso de no llegarse a un acuerdo sobre la inclusión de esta zona, la Comisión podía proponer al Consejo su aprobación, lo que debía decidirse por unanimidad en el plazo de 3 meses.

nacional; c) Grado de conservación de la estructura y de las funciones del tipo de hábitat natural/especie de que se trate y posibilidad de restauración; d) Evaluación global del valor del lugar para la conservación del tipo de hábitat natural/especie en cuestión.

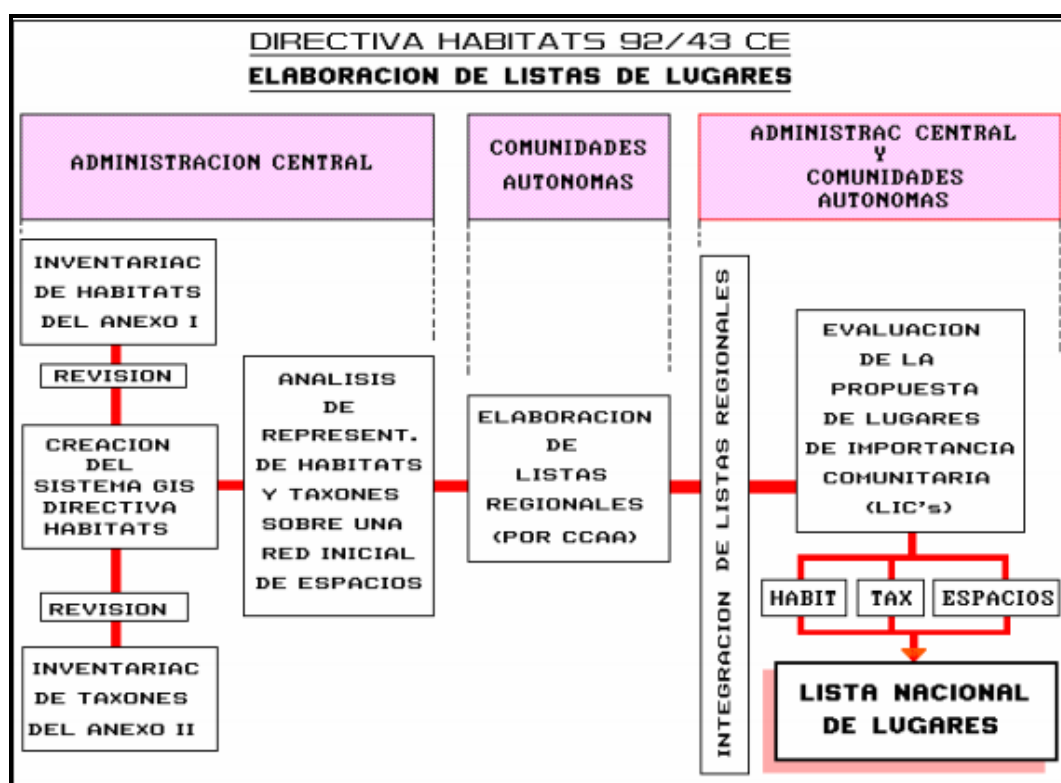
²⁸⁵ **Artículo 4.2 de la Directiva Hábitats**. La aplicación de este plazo marcaba como límite temporal para la presentación de las listas de los LICs por los Estados miembros, el 11 de junio de 1995.

A nivel interno, primero el Real Decreto 1997/1995²⁸⁶ y con posterioridad, la LPNB²⁸⁷, establecieron que la iniciativa para la delimitación de los espacios LIC correspondía a las CCAA. Una vez que fueran confeccionadas las listas por cada una de las Comunidades y sometidas a exposición pública, el Ministerio de Medio Ambiente propondría la lista común a la Comisión para su aprobación comunitaria.

²⁸⁶ **Artículo 4.1 del Real Decreto 1997/1995:** “Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas elaborarán, en base a los criterios contenidos en el anexo III y a la información científica disponible, una lista de lugares que, encontrándose situados en sus respectivos territorios, puedan ser declarados como zonas especiales de conservación, con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I y de las especies autóctonas existentes en dichos lugares enumeradas en el anexo II. Estas listas se facilitarán al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que de acuerdo con los criterios de selección que establece el anexo III las propondrá a la Comisión Europea, a través del cauce correspondiente”.

²⁸⁷ **Artículo 42.2 LPNB:** “Las Comunidades autónomas elaborarán, en base a los criterios establecidos en el Anexo III y a la información científica pertinente, una lista de lugares situados en sus respectivos territorios que puedan ser declarados como zonas especiales de conservación. La propuesta, que indicará los tipos de hábitats naturales y las especies autóctonas de interés comunitario existentes en dichos lugares, se someterá al trámite de información pública”.

Figura 3: Proceso de elaboración de la lista nacional de LICs



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente²⁸⁸

En la práctica, ya esta primera etapa del proceso de conformación de la RN 2000, sufrió un considerable retraso achacable a diversas causas. Por un lado, la Comisión no aprobó el formulario de información hasta finales de 1996²⁸⁹, más de un año después de que venciera el plazo para presentar las listas nacionales. Por otro, la incorporación de nuevos países a la UE, que lógicamente iniciaron más

²⁸⁸ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Informe de aplicación (1994 -2000) según el artículo 17 de la Directiva 92/43/CEE' in (2000). Página 11.

²⁸⁹ Decisión 97/266/CE de la Comisión, de 18 de diciembre de 1996, relativa a un formulario de información sobre un espacio propuesto para su inclusión en la RN 2000, modificada más tarde por la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 11 de julio de 2011, relativa a un formulario de información sobre un espacio Natura 2000.

tarde el proceso de designación de las propuestas de LIC, incidió también notablemente en la demora.

Por último, hay que destacar que la puesta en práctica de esta primera etapa ha provocado que **el TJUE condenara a varios de los EM por incumplimiento en los plazos de designación marcados en el artículo 4.1 de la Directiva, como ocurrió en los casos de Irlanda²⁹⁰, Alemania²⁹¹ o Francia²⁹²**. De estos fallos y a efecto de las obligaciones impuestas a los EM en esta primera etapa, **se extraen las siguientes conclusiones:**

- 1) **Los EM cuentan con cierta discrecionalidad al escoger lugares a designar, pero esa discrecionalidad, queda condicionada al cumplimiento de tres requisitos²⁹³:** la selección ha de obedecer a razones científicas; la lista que proponga el EM debe reflejar la diversidad ecológica (y, en el caso de las especies genética) de los hábitats naturales y de las especies que se encuentren en su territorio; finalmente, la lista debe ser completa, es decir, cada EM debe proponer un número de lugares que se pueda considerar representativo.

- 2) **El retraso de la Comisión en aprobar el formulario o modelo tipo no**

²⁹⁰ Sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2001, Caso 67/99, Comisión contra República de Irlanda.

²⁹¹ Sentencia TJUE de 11 de septiembre de 2001, Caso 71/99, Comisión contra República Federal de Alemania.

²⁹² Sentencia TJUE de 11 de septiembre de 2001, Caso 220/99, Comisión contra la República Francesa.

²⁹³ Apartado 20 de la Sentencia TJUE de 11 de septiembre de 2001, Caso 71/99, Comisión contra República Federal de Alemania.

puede constituir causa que justifique el retraso de los EM en el cumplimiento de los plazos marcados por la Directiva dado que, según el propio TJUE:

(25) “...*la obligación de remitir la listas de lugares mencionada en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva no estaba supeditada a la aprobación del formulario. En efecto, no es éste el primer texto que ha definido la información que permite a los Estados miembros seleccionar los lugares pertinentes. Desde la notificación de la Directiva los Estados miembros conocían todos los criterios de selección que debían tomarse en consideración. En efecto, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva dispone que, tomando como base los criterios que se enuncian en el anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro debe proponer una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el anexo II de la Directiva existentes en dichos lugares. Del anexo III (etapa 1) de la Directiva se desprende que los criterios pertinentes son el grado de representatividad del tipo de hábitat natural en el lugar, la superficie del lugar abarcada por el tipo de hábitat natural, así como su grado de conservación, el tamaño y la densidad de la población de la especie presente en el lugar, su grado de aislamiento, el grado de conservación de sus hábitats y, por último, el valor*

comparativo de los lugares"²⁹⁴

2.1.2.- Etapa segunda: Evaluación de la importancia comunitaria de los lugares incluidos en las listas nacionales

Remitidas las listas por los EM a la Comisión, **la DH previó un proceso de evaluación con la finalidad de aprobar, antes de junio de 1998, las listas de los LIC que debían incluirse en alguna de las nueve regiones biogeográficas siguientes: alpina, atlántica, boreal, continental, estépica, macaronesia, del Mar Negro, mediterránea y panónica.**

La evaluación debía realizarse con arreglo a los siguientes criterios:

- 1) Todos los lugares en que existieran tipos de hábitats naturales y/o especies prioritarias se considerarían como LIC.
- 2) Para la evaluación de la importancia comunitaria de los demás lugares, se tendrían en cuenta los criterios siguientes: a) el valor relativo del lugar a nivel nacional; b) la localización geográfica del lugar en relación con las vías migratorias de especies del Anexo II, así como su posible pertenencia a un ecosistema coherente situado a uno y otro lado de una o varias fronteras interiores de la Comunidad; c) la superficie total del lugar; d) el número de tipos de hábitats naturales del Anexo I y de especies del Anexo II existentes en el lugar; e) el valor ecológico global del lugar para la región o regiones biogeográficas de que se trate y/o para

²⁹⁴ Apartado 25 de la Sentencia TJUE de 11 de septiembre de 2001, Caso 71/99, Comisión contra República Federal de Alemania.

el conjunto del territorio de los EM, tanto por el aspecto característico o único de los elementos que lo integren como por la combinación de dichos elementos.

2.1.3.- Etapa tercera: Declaración por lo EM de los LICs como Zonas de Especial Conservación (ZEC):

La última de las etapas marcadas por la norma comunitaria es la designación de las ZEC. El artículo 4.4 de la DH mandata que **los EM designarían los lugares incluidos en las listas como ZEC lo antes posible y como máximo, en un plazo de seis años, lo que suponía la obligación de hacerlo antes de junio de 2004.**

La principal consecuencia de dicha designación es el pleno sometimiento de estos lugares al régimen especial de protección que deriva de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva y que es objeto de estudio de los siguientes capítulos de esta tesis doctoral.

En el ámbito interno, la LPNB establece que la declaración de las ZEC corresponde a las CCAA junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión. La prioridad para estas declaraciones, se establecerá en atención a la importancia de los lugares, al mantenimiento en un estado de conservación favorable o al restablecimiento de un tipo de hábitat natural de interés comunitario o de una especie de interés comunitario, así como a las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellas, todo ello con el fin de mantener la

coherencia de la RN 2000²⁹⁵.

2.2.- PROCESO DE DELIMITACIÓN DE ESPACIOS EN BASE A LA DIRECTIVA AVES.

El proceso de delimitación de espacios y declaración de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) resulta más sencillo que el contemplado en la DH.

El artículo 4.1 de la DA, **establece la obligación de los EM de clasificar como ZEPA, los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de esas especies contempladas en el Anexo I así como de las migratorias no incluidas en el mismo cuya llegada sea regular.** Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en la DH, no se incluyeron en la Directiva los criterios a tener en cuenta a la hora de delimitar para delimitar las ZEPA lo que provocó, como denuncia MULERO MENDIGORRI²⁹⁶, que la aplicación de la DA dejara mucho que desear hasta la década de los noventa. De hecho, en el dictamen que elaboró el Comité Económico y Social de la Unión Europea durante la tramitación de la posterior Directiva de Hábitats, se destacó explícitamente que la DA no se había aplicado adecuadamente en la mayoría de los países.

Por ello, y como destaca REVUELTA PÉREZ²⁹⁷, ha tenido que ser el TJUE

²⁹⁵ Artículo 43.3 LPNB.

²⁹⁶ A. Mulero Mendigorri. 'Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España' (2004). Página 180

²⁹⁷ Inmaculada Revuelta Pérez. 'Las "ZEPAS": discrecionalidad de la Administración y alcance de los inventarios" Birdlife" (2011) (149) Civitas.Revista española de derecho administrativo 199. Página 203.

el que establezca estas directrices *“estableciendo que la designación y delimitación debían basarse, exclusivamente, en criterios ornitológicos y descartando expresamente la posibilidad, defendida por algunos Estados, de considerar aspectos económicos o sociales, como pudiera deducirse del art. 2 de la Directiva”*.

En este sentido, y siguiendo a GARCIA URETA²⁹⁸ así como la reiterada jurisprudencia del TJUE, la delimitación de las ZEPAs debe responder a las siguientes directrices:

1) **Los criterios deben ser objetivos y contenidos en la propia Directiva.**

Por ello, la delimitación deberá basarse necesariamente en la presencia de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva y de aquellas otras migratorias cuya llegada sea regular o en su caso, la clasificación de un hábitat como zona húmeda. En este sentido resulta especialmente significativa la **Sentencia TJUE de 2 de agosto de 1993, Caso 355/90 Marismas de Santoña, Comisión Europea contra Reino de España** en la que se condenó al Estado español por no haber clasificado las Marismas de Santoña como zona de protección especial, y sienta el Tribunal que *“...si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la*

²⁹⁸ A. García Ureta. 'Urbanismo y Red Natura 2000. Ley 8/2007 y alteración de zonas protegidas' (2007) (78) Revista Vasca de Administración Pública 113. Páginas 129 y 130.

Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el Anexo I y, por otra, la calificación de un hábitat como zona húmeda”²⁹⁹.

- 2) **Los EM no pueden tener en cuenta las exigencias económicas o recreativas a la hora de designar una ZEPA o fijar sus límites. Esta**

²⁹⁹ Dentro del ámbito interno, la obligación de aplicar los criterios marcados por la Directiva ha sido recogida entre otras, en la **Sentencia del TS de 26 febrero 2010 (Rec. 276/2006)**, en la que se resuelve el recurso de casación interpuesto por la "Asociación de propietarios afectados por el plan RN 2000" contra la Sentencia de 27 de mayo de 2005, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, sobre clasificación de zonas de especial protección para las aves: *"No se trata, en el supuesto delimitador de autos, de un Acuerdo, consecuencia de un procedimiento previamente seguido, en el que la Administración actuante, tras un proceso de análisis, estudios y valoraciones de intereses más o menos contrapuestos, se decanta por una determinada solución que plasma en una concreta delimitación geográfica; mas al contrario, dicho Acuerdo no es --- exclusivamente--- sino el resultado de la aplicación de unos determinados criterios objetivos, de carácter científico, establecidos en la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979 , relativa a la conservación de las aves silvestres, que no pueden ser alterados como consecuencia de determinadas alegaciones de interesados (otra cosa será en relación con los usos que puedan desarrollarse en el mismo, y que se concreten en el subsiguiente Plan de Gestión de la ZEPA o del Área de Protección en la que la misma se convierta, o de la clasificación de los terrenos en el Plan General de Ordenación Urbana de Murcia, en el que, por cierto, cuentan con la de Suelo No Urbanizable de Protección Específica). En consecuencia, la ausencia de autonomía del Gobierno autonómico de Murcia para la aplicación de la expresada Directiva y de sus criterios delimitadores es evidente, tratándose, más bien, del cumplimiento de una obligación derivada de una norma comunitaria, y cuyo inicial incumplimiento había dado lugar a un recurso jurisdiccional (de conformidad con el artículo 226 TUE LCEur 1986, 8)) contra el Reino de España, en sede del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, "al no haber clasificado como zonas de protección especial para las aves en la Comunidad de Murcia aquellas que la evidencia científica identifica como los territorios más adecuados para la conservación de las especies protegidas".*

imposibilidad, ha sido remarcada por el TJUE en la **Sentencia de 11 de julio de 1996, Asunto C- 44/95, Regina contra Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds**³⁰⁰, o la **Sentencia de 18 de diciembre de 2007, Asunto C-186/06, Comisión Europea contra el Reino de España**³⁰¹, dictada en relación a un proyecto de regadío del Canal Segarra-Garrigues en la provincia de Lérida.

- 3) El artículo 4.1 de la Directiva impone a los EM la **obligación de clasificar como ZEPAs los territorios más adecuados, en número y en superficie**, obligación que no se puede eludir mediante otro tipo de figuras de protección especial (**Sentencia del TJUE de 18 de mayo de 1998, Asunto C-3/1996, Comisión contra Reino de los Países**

³⁰⁰ **Apartado 24:** *“Ahora bien, mientras que el artículo 3 de dicha Directiva establece que se tengan en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2 para la aplicación de las medidas de conservación general, entre las que figura la creación de zonas de protección, el artículo 4 no efectúa dicha remisión para la aplicación de las medidas de conservación especial, en particular, la creación de ZPE”.*

³⁰¹ **Apartado 37:** *“Esta constatación no puede ser cuestionada por la mera circunstancia de que dicho proyecto, como sostiene, en esencia, el Reino de España, tenga una importancia considerable para el desarrollo económico y social del territorio afectado. En efecto, la facultad de los Estados miembros de perjudicar de modo significativo las zonas que debían haber sido clasificadas como ZEPAs y que, como se ha recordado en los apartados 27 y 28 de la presente sentencia, están comprendidas en el régimen propio del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves, no puede justificarse, en todo caso, por necesidades económicas ni sociales (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-57/89, Rec. p. I-883, apartados 21 y 22)”.*

Bajos³⁰²).

- 4) **El margen de apreciación de que gozan los EM al elegir los territorios más adecuados** para su clasificación como ZEPA no se **refiere** a la conveniencia de clasificar como ZEPA los territorios que resulten ser los más apropiados según criterios ornitológicos, sino sólo **a la aplicación de estos criterios para identificar los territorios más adecuados para la conservación de las especies enumeradas en el Anexo I de la Directiva**³⁰³.
- 5) **Cuando un EM clasifica como ZEPA una cantidad de territorio inferior desde un punto de vista científico al que sería adecuado en aplicación de la Directiva, se está incumpliendo el derecho comunitario.**

A efecto de guiar a los EM en su proceso de declaración de las ZEPAs y comprobar si los mismos están cumpliendo con las

³⁰² **Apartados 55:** *“En primer lugar, debe señalarse que, contrariamente a lo que sostiene el Reino de los Países Bajos, el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de clasificar como ZPE los territorios más adecuados, en número y en superficie, para la conservación de las especies mencionadas en el Anexo I, obligación que no se puede eludir mediante la adopción de otras medidas de conservación especial”.*

Apartado 56: *“En efecto, de esta disposición, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, se desprende que, cuando el territorio de un Estado miembro alberga tales especies, ese Estado debe determinar ZPE para éstas, en particular, (véase la sentencia de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia, C-334/89, Rec. p. I-93, apartado 10)”.*

³⁰³ **Apartado 63 de la Sentencia del TJUE de 18 de mayo de 1998, Asunto C- 3/1996, Comisión Europea contra Reino de los Países Bajos.**

obligaciones marcadas por la Directiva, el TJUE utiliza las **Áreas Importantes para la Conservación de las Aves, más conocidas como IBA** por su denominación en inglés (Important Bird Area). **Se trata de una serie de inventarios de carácter privado realizado por organizaciones de reconocido prestigio en el campo de la ornitología**³⁰⁴.

El primer inventario europeo de este tipo de zonas, conocido como IBA 89, fue el fruto de un encargo de la Comisión Europea a BirdLife Internacional que tardó más de 10 años en publicarlo tras la realización de un ingente y costoso trabajo de campo.

Los inventarios actualizan constantemente tanto a nivel europeo como estatal (IBA 98, en España). **En el caso español, la última revisión publicada**³⁰⁵ **data de 2011 e incluye 469 IBA con una superficie de casi 24 millones de hectáreas, de las que algo más de 18 millones son terrestres y 5 millones y medio son marinas, lo que supone, en su parte terrestre, el 36% de la superficie del territorio**

³⁰⁴ **BirdLife International**, constituye una coalición integrada por ONG que representan a 121 países y se remonta a 1922, cuando se fundó el International Committee for Bird Protection (ICPB), impulsado por entidades ornitológicas de países como EEUU, Alemania, Gran Bretaña, Países Bajos y Suiza. A partir de 1994, la ICPB pasó a llamarse BirdLife International. En España, en 1954 se creó la Sociedad Española de Ornitología (SEO), asociándose a la ICPB en el año 1963 y desde 1994 pasó a denominarse SEO/BirdLife.

³⁰⁵ O. Infante, U. Fuente and J. C. Atienza, *Las Áreas Importantes para la Conservación de las Aves en España* (Madrid 2011).

nacional.

Figura 4: Mapa de IBAs de España correspondiente a al Inventario de 2011



Fuente: SEO/BirdLife³⁰⁶

En cuanto al **carácter de estos inventarios a la hora de declarar las ZEPAs**, el TJUE ha reiterado que **no deben considerarse como jurídicamente vinculantes para los EM³⁰⁷** pero que sin embargo, **tienen un valor probatorio esencial** de tal forma, que sirven para determinar si un EM ha cumplido con las obligaciones derivadas de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva.

Así lo expresó claramente el TJUE entre otras y en para caso de

³⁰⁶ ibid. Páginas 14 y 15.

³⁰⁷ En este sentido, véase la **Sentencia Del TJUE de 19 de mayo de 1998 Caso 3/96, Comisión contra Países Bajos**; la **Sentencia de 20 de marzo de 2003, Caso 378/01, Comisión contra Italia**; o la **Sentencia de 18 de junio de 2007, Caso 235/04, Comisión contra el España**.

España, en la **Sentencia de 18 de junio de 2007, Caso 235/04, Comisión contra España**, mediante la que se condenó al Reino de España por no haber clasificado como ZEPA territorios suficientes en superficie en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias y territorios suficientes en número en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia:

(27) “Habida cuenta del carácter científico del IBA 89, y al no haber presentado un Estado miembro prueba científica alguna encaminada principalmente a demostrar que cabe cumplir las obligaciones derivadas del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409 clasificando como ZEPA lugares distintos de los que figuran en el citado Inventario y que cubran una superficie total inferior a la de éstos, el Tribunal de Justicia ha declarado que dicho Inventario, sin ser jurídicamente vinculante, podía ser utilizado por él como elemento de referencia para apreciar si el Estado miembro había clasificado como ZEPA un número y una superficie suficiente de territorios en el sentido de las disposiciones anteriormente citadas de la Directiva 79/409 (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, C-3/96, Rec. p. I-3031, apartados 68 a 70, y de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, C-378/01, Rec. p. I-2857, apartado 18).

(28) “Procede señalar que el IBA 98 contiene un inventario actualizado

de las zonas importantes para la conservación de las aves en España que, a falta de pruebas científicas contrarias, constituye un elemento de referencia que permite apreciar si este Estado miembro ha clasificado como ZEPA territorios suficientes, en número y en superficie, para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva 79/409, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo”.

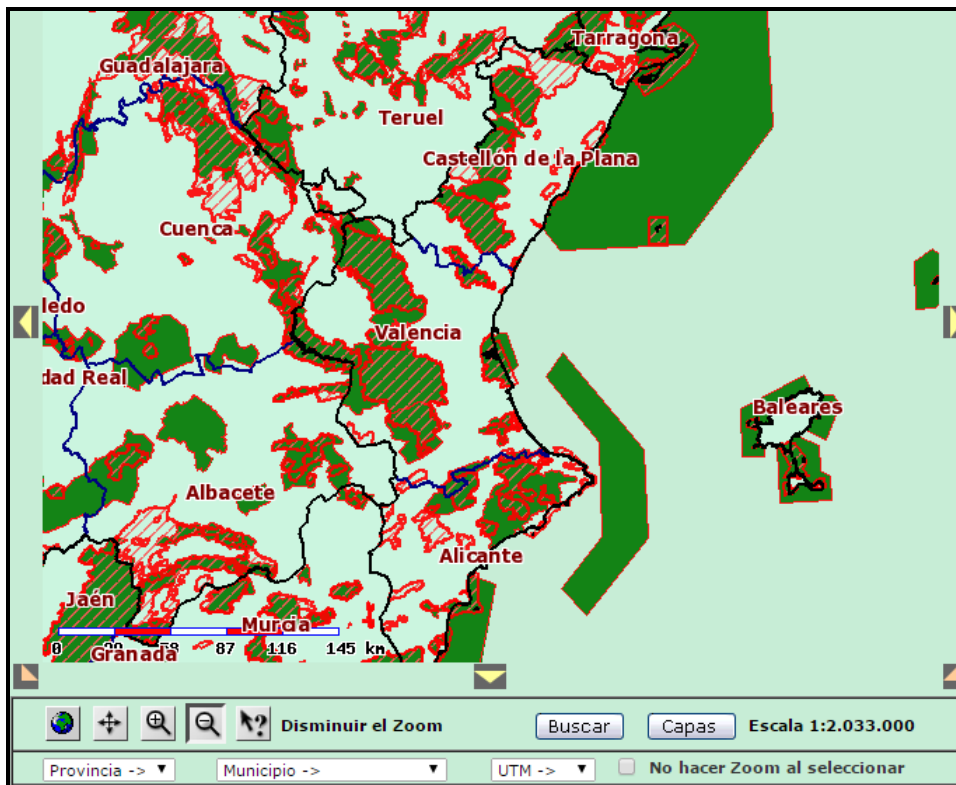
En el ámbito interno, merece la pena destacar, la reciente **Sentencia del TS de 13 de marzo de 2014 (Casación: 3933/2011)** en la que el Alto Tribunal refuerza el valor probatorio del Inventario IBA de SEO/BirdLife. En este fallo, se impugnaba la declaración de la ZEPA “Llanos de la Mareta y Cantil del Rubicón” por la CCAA de Canarias por entenderla el recurrente como arbitraria y carecer de la adecuada motivación. Pues bien, el TS desestima íntegramente el recurso asumiendo, como ya hizo la sentencia de instancia, el criterio de la Comisión Europea, expresado en la carta de emplazamiento a España, así como el contenido en el sentencia del TJUE antes transcrita, de los cuales resulta, en definitiva, que es posible y correcto utilizar las listas de áreas importantes para las aves (IBAS) para la delimitación de las ZEPAs en ausencia de estudios científicos que puedan rebatir sus

datos³⁰⁸.

Finalmente y pese a este carácter indicativo y probatorio, la realidad es que en territorio nacional, **existe aproximadamente un 50% de superficie incluida en el inventario IBA que no se ha declarado ZEPA y que ambos espacios no son coincidentes**. Este hecho puede apreciarse en el siguiente detalle de la CCAA Valenciana donde aparece la superficie IBA en verde oscuro y las ZEPAs en rallado rojo.

³⁰⁸ **FJ Segundo, último párrafo:** *“Así las cosas, carece de rigor la tesis de la recurrente de que la delimitación de ZEPAS propuesta no está justificada por no haberse llevado a cabo estudios específicos adecuados, pues la designación se ha llevado a cabo utilizando criterios científicos ornitológicos, mediante la utilización de las Lista de áreas importantes para las aves (IBAs) y teniendo en cuenta también el Banco de Datos de la Biodiversidad de Canarias; sin perjuicio de que, desde luego, no nos corresponde decidir aquí si las designaciones efectuadas son suficientes en número y superficie para dar cumplimiento a la Directiva Aves”.*

Figura 5: Superposición IBAs-ZEPAs en el ámbito de la CCAA Valenciana



Fuente: SEO/BirdLife³⁰⁹

En cuanto al procedimiento de designación de las ZEPAs, **la LPNB³¹⁰ asigna a las CCAA, previo procedimiento de información pública, la competencia para declarar las ZEPAs en su ámbito territorial³¹¹**. Estas declaraciones han de publicarse en los respectivos Diarios Oficiales incluyendo información sobre sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno, dando cuenta de las mismas al Ministerio de Medio Ambiente a efectos de su

³⁰⁹ Disponible en: <http://www.seo.org/cartografia-iba/>. Rescatado el 01/10/2015

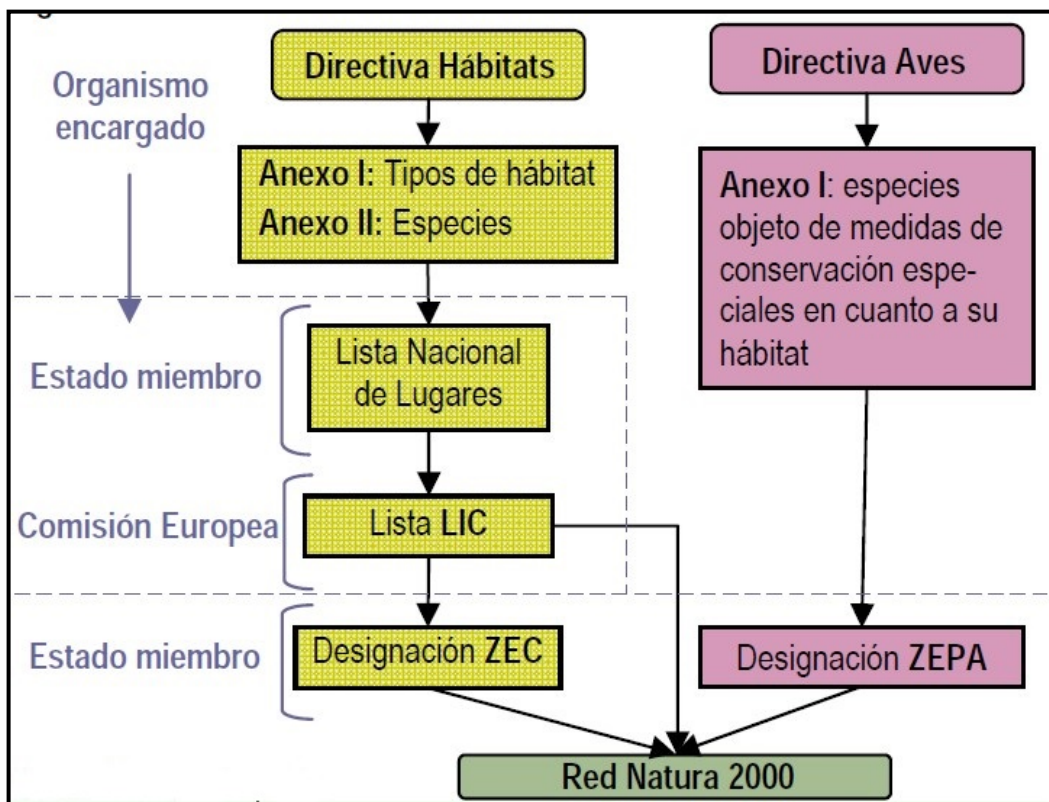
³¹⁰ **Artículo 45 de la LPNB.**

³¹¹ Salvo que se trate una ZEPa marina en cuyo caso la competencia recae sobre la Administración General del Estado.

comunicación a la Comisión Europea.

En resumen y como conclusión, la RN 2000 se encuentra conformada por los espacios naturales declarados como ZEC en base a la DH y como ZEPA, en base a la DA. El procedimiento de designación de cada uno de estos espacios es responsabilidad de los EM y en el caso español, mayoritariamente de las CCAA. El procedimiento descrito aparece plasmado en la siguiente figura:

Figura 6: Procedimiento de formación de la RN 2000



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente³¹²

³¹² Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente. 'Red Natura 2000' (2010) 3 Análisis y prospectiva. Serie Medio Ambiente 1. Página 1.

3.- DEL ESTADO ACTUAL DE LA RN 2000: DECLARACIÓN DE LAS ZEC Y ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS PROTEGIDOS

Más de dos décadas después de la aprobación de la DH y completados los procesos de designación y delimitación tanto de los LIC como de las ZEPA por parte de los EM, la RN 2000 se encuentra plenamente conformada.

Con el objeto de poder desengranar el estado actual de la RN 2000 y tomar una instantánea de los espacios naturales incluidos en la misma, es conveniente distinguir entre el ámbito comunitario, el nacional y el autonómico (centrándonos en este caso en la Comunitat Valenciana, a la que se refiere en especial esta tesis doctoral).

3.1.- EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

En primer lugar y a la hora de analizar el estado actual de la RN 2000, hay que partir de la base, como resalta ASPAS APSPAS³¹³, de que **la clasificación de los espacio de la RN 2000 no es estática sino dinámica.**

Conforme marca la DH³¹⁴, **corresponde a los Estados la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats.** Por otro lado³¹⁵, se recoge la obligación de la Comisión de evaluar periódicamente la contribución de la RN 2000 a la realización de los objetivos de la Directiva, y en ese contexto,

³¹³ JM Aspas Aspas. 'La conservación de la naturaleza en el derecho comunitario derivado. La Directiva de Hábitats' (1995) El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos 57. Página 70.

³¹⁴ **Artículo 11 de la DH.**

³¹⁵ **Artículo 9 de la DH.**

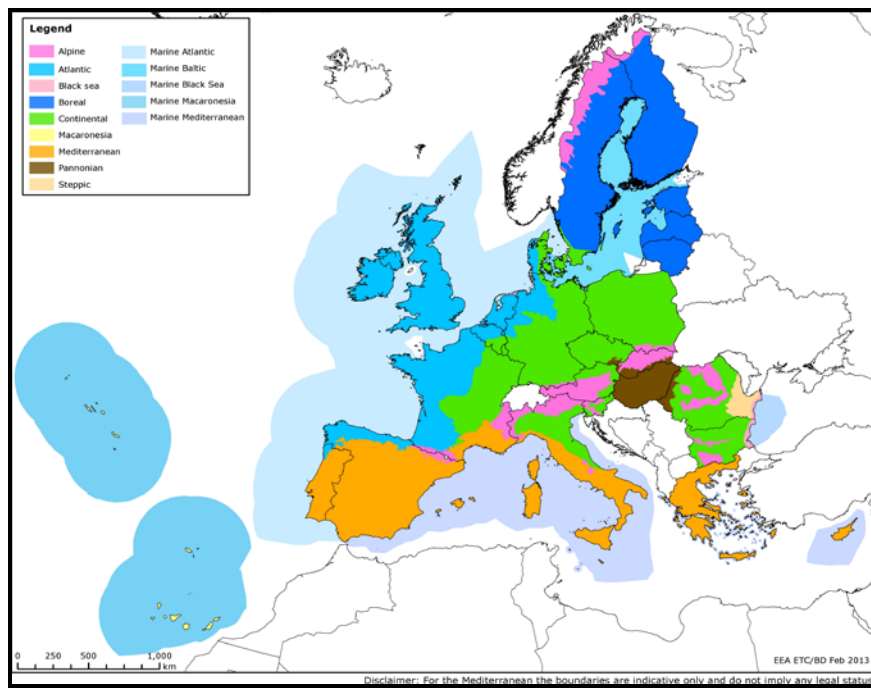
puede estudiarse el cambio de categoría de una ZEC cuando así lo justifique la evolución natural registrada como resultado de la vigilancia de los EM.

Es en base a estas obligaciones impuestas por la Directiva por las que la revisión, modificación y ampliación de los espacios protegidos y de las listas de las nueve regiones biogeográficas es y debe ser constante³¹⁶.

Dando por sentado esta premisa y a fecha de redacción de la presente tesis doctoral, ya se encuentran aprobadas las nueve regiones biogeográficas que prevé la Directiva es decir, la alpina, atlántica, boreal, continental, estépica, macaronesia, del Mar Negro, mediterránea y panónica y cuyo ámbito territorial puede observarse en la siguiente imagen:

³¹⁶ La nuevas inclusiones y modificaciones de las listas biogeográficas pueden consultarse en el siguiente enlace correspondiente a la página web de la Comisión Europea:
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites_hab/biogeog_regions/index_en.htm. Último acceso 23/10/2015

Figura 7: Zonas biogeográficas de la RN 2000



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente³¹⁷

En cuanto a magnitudes superficiales, **la RN 2000 abarca en la actualidad un total de 1.039.332,05 Km² de los que 787.767,37 km² son terrestres y 251.564,67 km² corresponden a espacios marinos.** En cuanto a los espacios terrestres, 601.176,55 Km² corresponden a lugares declarados como LIC y 536.840,19 Km² a espacios ZEPA³¹⁸. La distribución de estos espacios por países puede consultarse en el siguiente cuadro:

³¹⁷ Disponible en: http://www.magrama.gob.es/imagenes/es/mapa-regiones-bio_tcm7-264962.gif

³¹⁸ Ha de tenerse en cuenta que en gran parte se produce una superposición o solapamiento entre las zonas LICs y las ZEPAs por lo que el espacio total incluido en la RN 2000 no coincide con la suma del total de ambas magnitudes.

CAP III.- LA RED NATURA 2000

Figura 8: Magnitudes de la RN 2000 (LICs + ZEPAs) a 2015

Member State land area in km ² (Europ. part)	Proportion European land area of Member State covered by :			Natura 2000 area data per EU Member State (in km ² *)											
	SCI	SPA	Natura 2000	Terrestrial					Marine					Total (terrestrial + marine)	
				SCI	SPA	Natura 2000	SCI	SPA	Natura 2000	SCI	SPA	Natura 2000	SCI	SPA	Natura 2000
AT	83.859	10,78%	12,10%	9.042,89	10.150,79	12.559,48	-	-	-	9.042,89	10.150,79	12.559,48			
BE	30.528	10,04%	9,71%	3.063,92	2.963,73	3.862,99	1.127,15	318,11	1.270,82	4.191,07	3.281,84	5.153,81			
BG	110.910	29,98%	22,61%	33.245,66	25.081,68	38.066,47	621,80	556,68	989,84	33.867,45	25.638,35	39.056,31			
CY	5.736	13,10%	25,84%	751,69	1.481,97	1.628,01	131,45	110,98	131,74	883,14	1.592,95	1.759,75			
CZ	78.866	9,96%	8,92%	7.855,96	7.034,43	11.061,53	-	-	-	7.855,96	7.034,43	11.061,53			
DE	357.031	9,38%	11,27%	33.477,83	40.224,35	55.142,12	20.940,28	19.727,77	25.604,31	54.418,11	59.952,12	80.746,43			
DK	43.093	7,35%	6,01%	3.167,14	2.591,95	3.583,97	16.502,96	12.196,98	19.062,41	19.670,10	14.788,93	22.646,38			
EE	45.226	16,95%	13,61%	7.666,90	6.154,06	8.076,35	3.883,42	6.482,94	6.755,93	11.550,32	12.637,00	14.832,28			
ES	504.782	23,17%	19,98%	116.940,74	100.853,28	137.365,09	10.431,87	2.980,12	10.637,32	127.372,61	103.833,41	148.002,41			
FI	338.145	14,36%	7,29%	48.561,09	24.658,63	48.851,29	6.794,11	6.422,71	7.134,96	55.355,20	31.081,34	55.986,24			
FR	549.192	8,53%	7,89%	46.873,50	43.354,71	69.127,41	27.861,07	35.555,86	41.680,43	74.734,57	78.910,58	110.807,84			
GR	131.940	16,22%	20,94%	21.398,28	27.622,20	35.761,28	6.679,59	1.905,18	7.185,77	28.077,87	29.527,38	42.947,05			
HR	56.594	28,26%	30,11%	15.996,17	17.038,42	20.674,70	4.962,27	1.105,20	5.279,51	20.958,43	18.143,63	25.954,21			
HU	93.030	15,53%	14,78%	14.443,70	13.745,73	19.949,74	-	-	-	14.443,70	13.745,73	19.949,74			
IE	70.280	10,18%	6,12%	7.157,76	4.302,89	9.222,30	6.388,64	1.590,39	6.905,21	13.546,40	5.893,28	16.127,51			
IT	301.333	14,21%	13,31%	42.818,31	40.095,04	57.137,06	5.595,99	4.010,23	6.704,04	48.414,30	44.105,27	63.841,10			
LT	65.301	9,40%	8,40%	6.136,04	5.483,51	7.890,29	527,33	419,89	673,82	6.663,38	5.903,40	8.564,12			
LU	2.597	15,93%	5,45%	413,67	141,58	469,48	-	-	-	413,67	141,58	469,48			
LV	64.589	11,49%	10,24%	7.421,12	6.612,61	7.449,37	2.658,95	4.274,90	4.381,94	10.080,07	10.887,51	11.831,32			
MT	316	12,71%	4,43%	40,15	14,01	40,70	192,85	2,54	193,02	233,00	16,55	233,72			
NL	41.526	7,56%	11,52%	3.138,96	4.783,33	5.563,06	11.685,84	5.665,48	11.807,74	14.824,80	10.448,81	17.370,80			
PL	312.685	10,82%	15,47%	33.834,79	48.383,45	61.059,32	4.339,79	7.225,68	7.237,06	38.174,58	55.609,13	68.296,37			
PT	91.990	16,84%	10,01%	15.489,56	9.209,71	19.009,57	1.067,63	2.274,27	2.618,50	16.557,19	11.483,97	21.628,01			
RO	238.391	16,66%	14,83%	39.771,42	35.351,65	53.787,67	1.697,23	1.626,07	1.887,79	41.468,65	36.977,73	55.675,46			
SE	414.864	13,72%	6,11%	56.905,28	25.330,76	57.409,66	9.258,61	4.742,80	9.328,91	66.163,89	30.073,56	66.738,57			
SI	20.273	32,73%	25,00%	6.635,44	5.067,32	7.673,22	4,41	10,23	10,74	6.639,85	5.077,55	7.683,96			
SK	48.845	11,95%	26,83%	5.838,18	13.105,76	14.441,54	-	-	-	5.838,18	13.105,76	14.441,54			
UK	244.820	5,35%	6,54%	13.090,40	16.002,63	20.883,77	67.100,91	11.556,75	74.082,86	80.191,31	27.559,39	94.866,63			
EU28	4.290.148	14,01%	12,51%	601.176,55	536.840,19	787.767,37	210.454,13	130.761,77	251.564,67	811.630,69	667.601,96	1.039.332,05			

Fuente: Comisión Europea³¹⁹

Como puede comprobarse, la repercusión la RN 2000 en la ordenación territorial y urbanística es de suma importancia dado que **el 18,36% de la superficie de los EM de la Unión Europea se encuentra bajo el régimen de protección derivado de la DH.**

En cuanto al **estado de conservación de la RN 2000** a nivel comunitario, recientemente se ha aprobado el **Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012**³²⁰, del que pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- 1) Gracias a los esfuerzos realizados durante los últimos años, **ahora se conocen mucho mejor el estado y las tendencias de las especies y hábitats protegidos.**
- 2) **Algunas especies y hábitats protegidos están mostrando signos de recuperación.** A este respecto, DONALD y OTROS³²¹ han demostrado

³²⁰ Comisión Europea, 'Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estado de la naturaleza en la Unión Europea Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012 exigido en virtud del artículo 17 de la Directiva de Hábitats y del artículo 12 de la Directiva de Aves. COM (2015) 219 final.' in (Bruselas 2015).

³²¹ P. F. Donald and others. 'International conservation policy delivers benefits for birds in Europe' (2007) 317(5839) Science 810 Página 223: *"Conservation of the planet's biodiversity will depend on international policy intervention, yet evidence-based assessment of the success of such intervention is lacking. Poor understanding of the effectiveness of international policy instruments exposes them to criticism or abandonment and reduces opportunities to improve them. Comparative analyses*

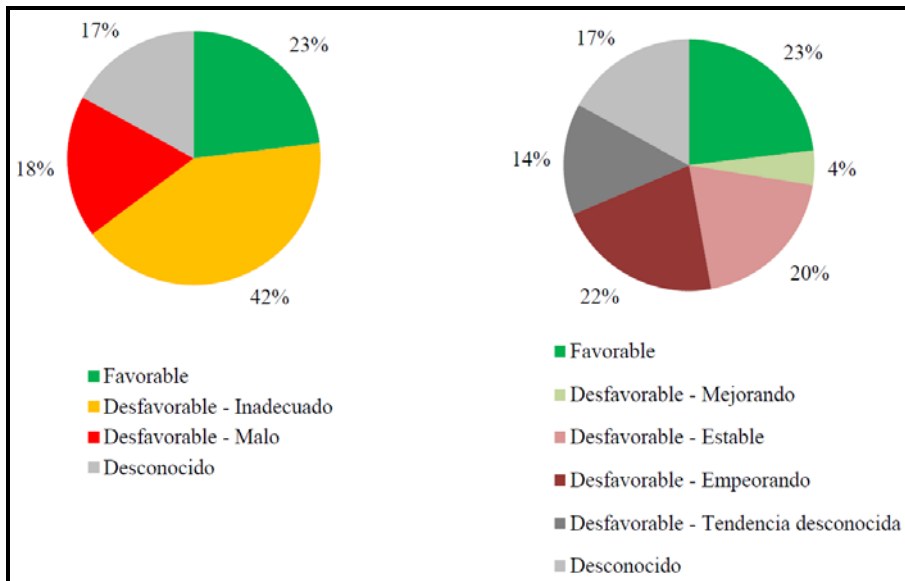
el impacto positivo de la DA identificando asociaciones positivas entre la tasa de suministro de determinadas medidas de conservación a través de la Directiva y la respuesta de las poblaciones de aves y sugiriendo que la política de conservación supranacional puede traer beneficios para la conservación medibles.

- 3) No obstante, el estado global de las especies y los hábitats de la UE no ha cambiado significativamente en el período 2007-2012 y con respecto al periodo anterior. Muchos de ellos presentan un estado desfavorable, siendo significativamente peor el estado de conservación de los hábitats que el de las especies³²², y un porcentaje significativo sigue empeorando.

of population trends provide strong evidence for a positive impact of one such instrument, the European Union's Birds Directive, and we identify positive associations between the rate of provision of certain conservation measures through the directive and the response of bird populations. The results suggest that supranational conservation policy can bring measurable conservation benefits, although future assessments will require the setting of quantitative objectives and an increase in the availability of data from monitoring schemes".

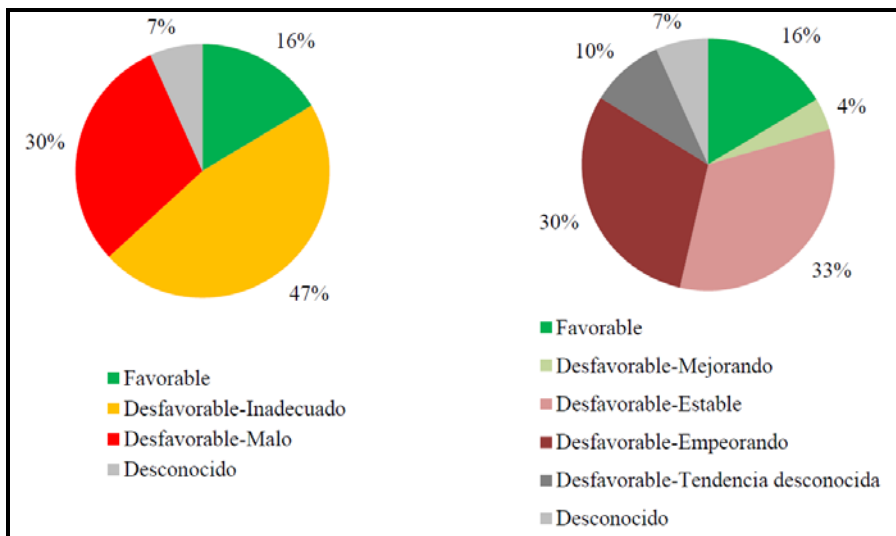
³²² Según el informe de la Comisión, esto se debe probablemente a una tradición más consolidada de medidas de conservación para las especies y a la naturaleza menos compleja del problema, así como a unos tiempos de respuesta más cortos para la recuperación de las especies.

Figura 9: Estado de conservación de las especies



Fuente: Comisión Europea³²³

Figura 10: Estado de conservación de los hábitats



Fuente: Comisión Europea³²⁴

³²³ Comisión Europea, 'Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estado de la naturaleza en la Unión Europea Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012 exigido en virtud del artículo 17

- 4) Es necesario realizar una labor de conservación mucho más intensa para lograr el objetivo 1³²⁵ de la Estrategia sobre la Biodiversidad de la UE de cara a 2020. **Algunos grupos de especies, como los peces de agua dulce, y algunos hábitats, como los prados y humedales, suscitan una preocupación particular.**
- 5) A pesar de los avances realizados en el establecimiento de la RN 2000³²⁶, estos no han sido suficientes a la hora de aplicar objetivos y medidas de conservación que respondan completamente a las necesidades de las especies y hábitats protegidos. **Solo el 50% de los espacios contaba a finales de 2012 con planes de gestión globales.**
- 6) Por último, **los instrumentos de financiación de la UE no se han**

de la Directiva de Hábitats y del artículo 12 de la Directiva de Aves. COM (2015) 219 final.' in (Bruselas 2015). Página 9.

³²⁴ ibid. Página 11.

³²⁵ El objetivo 1 de la Estrategia establece metas medibles para mejorar el estado de conservación de las especies y hábitats protegidos por las Directivas de conservación de la naturaleza. Utilizando como referencia el informe de 2009, elaborado en virtud de la Directiva de Hábitats, y el informe de evaluación del estado de las aves en la UE de 2004, se fijaron las metas siguientes: lograr que un 100% más de evaluaciones de hábitats (34%) y un 50% más de evaluaciones de especies (25,5%) con arreglo a la Directiva de Hábitats evidencien un estado de conservación favorable o mejorado, y lograr que un 50% más de evaluaciones de especies (78%) con arreglo a la Directiva de Aves muestren un estado seguro o mejorado.

³²⁶ En el período que abarca el informe, el número de espacios aumentó un 9,3% en el caso de las ZEC y un 12,1% en el de las ZEPA, y la superficie ocupada por la red lo hizo en un 41,2% (ZEC) y un 28,9% (ZEPA). Sin embargo, la mayor parte de estos incrementos se deben a la adhesión en 2007 de Bulgaria y Rumanía a la UE y al componente marino de la red.

utilizado suficientemente. El estado de conservación de las especies y los hábitats puede mejorarse con medidas específicas como el programa LIFE Naturaleza y una serie de medidas agroambientales cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

3.2.- EN EL ÁMBITO NACIONAL

Sin duda **España es el país mayor contribución ha realizado a la formación y constitución de la RN 2000.** En términos absolutos, España aporta **137.365,09 Km²** de su superficie, lo que supone casi el doble del siguiente país por aportación absoluta que es Francia con **69.127,41 Km²**. En términos relativos, un **27,21%** del territorio nacional se encuentra declarado como LIC o ZEPA y solo seis países de los 28 EM aportan un porcentaje de superficie mayor. No obstante, es el primero también en términos relativos entre los países de mayor extensión de la UE y así y como ejemplo, Francia aporta un **12,59%**, Alemania un **15,44%**, Italia un **18,96%** o el Reino Unido un **8,53%**.

La importancia y magnitud de esta aportación fue destacada, ya incluso antes de las últimas actualizaciones que han aumentado la superficie incluida en la RN 2000, por algún autor como HERRERO CORRAL³²⁷:

“España es uno de los países europeos con mayor biodiversidad de

³²⁷ G. Herrero Corral. 'Configuración de la Red Natura 2000 en España. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas; The Configuration process of Natura 2000 Network in Spain. A comparative assessment by Autonomous Regions- Configuration de la reseau Natura 2000 en Espagne.' (Anales de geografía de la Universidad Complutense 2008) 85.

hábitat y taxones de flora y fauna y posee unos porcentajes considerablemente altos de las especies y hábitat contenidos en los anexos de la Directiva Hábitat (casi el 60% de hábitats y en torno al 40% de especies de flora y fauna). Por este motivo, nuestro país es uno de los que mayor extensión aporta a la creación de la RN 2000 en relación a su superficie. De acuerdo con los datos del Ministerio de Medio Ambiente, la lista nacional de LIC incluye 1.434 espacios y una superficie de 12.371.595,5 ha; y la red de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) cuenta con 560 áreas que ocupan una superficie total de 9.694.842,9 ha³. La superficie incluida en Natura 2000 supone en torno al 25.5% de la total de España”.

En cuanto a los hábitats y especies protegidos, se encuentran representados en España 118 tipos de hábitats del Anexo I y 263 especies del Anexo II de la DH así como 125 especies del Anexo I de la DA.

Así las cosas, y en la actualidad, España cuenta ya con 1.466 LIC que abarcan una superficie total de 116.940,74 Km² y 643 ZEPA con una superficie de 100.853,28 Km². Sin embargo, **aún no se puede decir que la RN 2000 esté completa en España ya que, según el Centro Temático Europeo sobre Diversidad Biológica³²⁸** en sus conclusiones sobre el grado de representación en

³²⁸ El Centro Temático Europeo sobre Diversidad Biológica (EIONET, por sus siglas en inglés) es un consorcio internacional que trabaja con la Agencia Europea de Medio Ambiente en virtud de un acuerdo marco de asociación. Las principales tareas del centro son: 1) Asistir a la Agencia Europea de Medio Ambiente en la preparación de informes sobre el medio ambiente en Europa en lo referente al

los LIC españoles de los tipos de hábitat y las especies de interés comunitario, formuladas en noviembre de 2011, **existen 11 tipos de hábitat del Anexo I de la DH y 11 especies del Anexo II de la Directiva que todavía están insuficientemente representados. Estas insuficiencias, deberán ser subsanadas incorporando a la Red lugares adicionales con presencia de esos tipos de hábitat y esas especies de interés comunitario, que garanticen su conservación en un estado favorable**³²⁹.

La superficie terrestre de España y por tanto, todos los LIC y ZEPA declarados, **se incluyen en 4 de las 9 regiones biogeográficas definidas por la Directiva.** La más importante es sin duda la **región Mediterránea** que incluye la práctica totalidad del territorio nacional a excepción de la parte norte del país que queda englobada en la **región Atlántica**. De forma ya mucho más residual, tenemos representación de la **región Alpina** en la zona pirenaica y de la **región Macaronésica**, coincidiendo con el archipiélago canario.

Las cuatro listas correspondientes a las regiones biogeográficas con

estado y las tendencias de la biodiversidad en Europa; 2) Proporcionar la información relevante para la puesta en marcha de políticas de desarrollo sostenible y medio ambiente en Europa, en especial aquellas relacionadas con la naturaleza y la biodiversidad, y en apoyo de la labor que realiza la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea en esta materia; 3) Mejorar la capacidad para informar sobre la biodiversidad en Europa, principalmente a través de la red europea de información y observación (EIONET).

³²⁹ Mediante la **Orden AAA/2230/2013, de 25 de noviembre (BOE nº 288 de lunes 2 de diciembre de 2013)**, se ha regulado el procedimiento de comunicación entre las administraciones autonómicas, estatal y comunitaria de la información oficial de los espacios protegidos RN 2000 al que se refieren los **artículos 43, y 45 de la LPNB**.

representación en nuestro territorio nacional han sido aprobadas en las fechas que constan en el cuadro que se expone a continuación:

Figura 11: Fechas de aprobación de las listas LIC y límite para la declaración de las ZECS

REGIÓN BIOGEOGRÁFICA	APROBACIÓN LISTAS LIC	FECHA LÍMITE DECLARACIÓN DE ZEC
MACARONÉSICA	28/12/2001	28/12/2007
ALPINA	22/12/2003	22/12/2009
ATLÁNTICA	07/12/2004	07/12/2010
MEDITERRÁNEA	19/07/2006	19/07/2012

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Dentro de estas regiones, y tomando como punto de partida el trabajo previo realizado por GALICIA HERBADA Y OTROS³³⁰, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha publicado en 2014 un mapa de referencia a efecto de servir de apoyo a los trabajos implicados en el desarrollo de la RN 2000 a través del cual se han obtenido un total de 74 regiones naturales, de las cuales 9 pertenecen a la región biogeográfica Atlántica, 4 a la Alpina, 54 a la Mediterránea y 7 a la Macaronésica³³¹.

³³⁰ D. Galicia and others. 'Ambientes terrestres de España, una propuesta de clasificación territorial dirigida a facilitar el análisis y la gestión de la biodiversidad' (2010) 19(3) Revista Ecosistemas.

³³¹ R. Hidalgo and others, *Identificación de regiones naturales en España para el desarrollo de la Red Natura 2000* (Madrid 2014).

En la actualidad, nos encontramos en el proceso de declaración de las ZEC y aprobación de sus planes de gestión. Sin embargo, se han incumplido de nuevo los plazos marcados por la Directiva para la aprobación de estos instrumentos de protección puesto que ya deberían estar aprobados todos y cada uno de ellos³³² y según, fuentes del propio Ministerio de Medio Ambiente, en la actualidad solo el 13% de los LICs cuentan con planes de gestión aprobados, un 66% están en proceso de preparación o tramitación y en un 21% ni siquiera se han iniciado los trabajos.

Figura 12: Situación de los planes de gestión en la RN 2000

Administración competente	Nº total de lugares Natura 2000	Nº de lugares con Planes aprobados	Nº de lugares sin instrumentos de gestión	Nº de lugares con Planes en preparación
ANDALUCIA	197	37	0	160
ARAGÓN	197	0	0	197
ASTURIAS	53	0	0	53
BALEARES	159	0	0	159
CANARIAS	184	169	15	0
CANTABRIA	29	0	5	24
CASTILLA Y LEÓN	177	34	0	143
CASTILLA-LA MANCHA	98	18	8	72
CATALUÑA	123	36	1	86
CEUTA	3	0	1	2
COM. MADRID	14	4	0	10
COM. VALENCIANA	129	18	37	74
EXTREMADURA	151	3	0	148
GALICIA	73	73	0	0
LA RIOJA	6	6	0	0
MELILLA	2	2	0	0
NAVARRA	49	10	4	35
PAÍS VASCO	57	29	0	28
R. MURCIA	69	2	0	67
MAGRAMA (DGSCM)	35	26	0	9
MAGRAMA (OAPN)	2	0	1	1
TOTAL ESPAÑA	1807	467	72	1268

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

³³² 6 años desde la aprobación de la lista correspondiente.

Este manifiesto retraso ha sido la causa de que recientemente, **en marzo de 2015, la UE remitiera una carta de emplazamiento a España como primer paso del proceso de infracción por incumplimiento de la DH**, al no declarar formalmente los LIC en ZEC y aprobar los planes de gestión en el plazo marcado.

En cuanto al **estado de conservación actual de los espacios y especies incluidos en la RN 2000 en España**, son especialmente útiles los informes que han de elaborar en base a los deberes de información y seguimiento impuestos por ambas directivas.

En base al artículo 17.1 de la DH, se han realizado ya tres informes sexenales sobre la aplicación de la misma en España. Del último, correspondiente al periodo 2007-2012³³³, en aplicación de los criterios de la Comisión Europea³³⁴ y las directrices aprobadas por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad³³⁵, se extrae que **lamentablemente el 51% de los espacios y especies presentan un estado de conservación inadecuado o malo**³³⁶. No

³³³ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Síntesis del informe del Art.17 de la Directiva Hábitats en España, referido a especies para el periodo 2007-2012' in (2013).

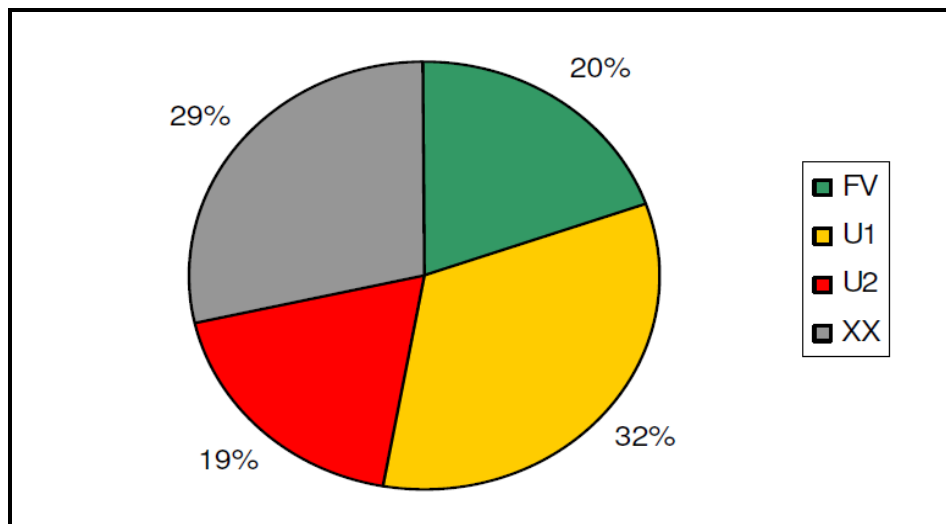
³³⁴ D. Evans and M. Arvela. 'Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive. Explanatory notes & guidelines for the period 2007–2012, final draft prepared for the Habitats Committee in April 2011. European Topic Center on Biological Diversity, Copenhagen, Denmark' (2011) European Topic Center on Biological Diversity, Copenhagen, Denmark. Available at <http://www.circa.europa.eu> (accessed November 2012)

³³⁵ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Directrices para la vigilancia y evaluación del estado de conservación de las especies amenazadas y de protección especial' in (2012).

³³⁶ El estado de conservación de las especies debe adquirir uno de los siguientes valores: FV (favorable), U1 (desfavorable-inadecuado), U2 (desfavorable-malo) y

obstante, se resalta como muy positivo, en comparación con el informe anterior, la reducción significativa del número de valoraciones con estado de conservación desconocido puesto que, del 73% de valoraciones desconocidas en el informe anterior, se ha pasado a un 29% en el informe actual.

Figura 13: Reparto de las valoraciones del estado de conservación en el territorio español.



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente³³⁷

XX (desconocido). A su vez, el estado de conservación de cada especie en cada región biogeográfica resulta de la evaluación parcial de los siguientes cuatro parámetros: Amplitud geográfica (rango), Población, Hábitat para la especie y Perspectivas futuras. Cada uno de estos parámetros es evaluado igualmente con los valores anteriormente indicados: FV, U1, U2 y XX.

³³⁷ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Síntesis del informe del Art.17 de la Directiva Hábitats en España, referido a especies para el periodo 2007-2012' in (2013). Página 2

Figura 14: Comparativa del estado de conservación de las especies en el territorio español reflejada en el informe 2001-2006, la del actual informe 2007-2012, y la del informe de síntesis europeo para el periodo 2001-2006

	FV	U1	U2	XX
España 2001-2006	5	12	10	73
España 2007-2012	20	33	19	29
UE 2001-2006	17	30	22	31

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente³³⁸

En lo atinente a la DA, en España están presentes 125 especies de aves del anexo I de la misma, además de 73 aves migratorias con presencia regular.

A efecto de evaluar el estado de conservación de estas especies y cumplir el “Objetivo 1” de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020 respecto de las aves³³⁹ partiendo de los datos poblacionales obtenidos en 2004³⁴⁰, se ha de asignar a cada especie un estado de conservación a nivel de la Unión Europea según las siguientes categorías: Extinto Regionalmente, En Peligro Crítico, En Peligro, Vulnerable, Casi Amenazado, En Declive, Empobrecida y finalmente Segura.

³³⁸ ibid. Página 3.

³³⁹ Se concreta en que en el 2020, el 50% o más de las evaluaciones de especies de la Directiva Aves muestran un estado seguro o mejorado respecto de la evaluación realizada en 2004.

³⁴⁰ BirdLife International. 'Birds in the European Union: a status assessment.' (2004) Wageningen.

Figura 15: Clasificación jerárquica de las categorías del estado de conservación de las poblaciones a nivel de la Unión Europea.

<p>Un salto de categoría entre informes en el sentido de la flecha, supone una 'mejora' en el estado de conservación de la especie.</p>	Categoría del estado de conservación en la UE	Categoría simplificada
	Extinto regionalmente (RE)	Especie amenazada
	En Peligro de Extinción (CR)	
	En Peligro (EN)	
	Vulnerable (VU)	
	Casi amenazado (NT)	Especie no segura
	En Declive (Dec)	
	Empobrecida (Dep)	
	Segura/Favorable (Sec)	Especie segura

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente³⁴¹

Pues bien, de todas las especies presentes en España y según MADROÑO Y OTROS³⁴², 136 se encuentran dentro de las siguientes categorías de amenaza conforme el siguiente desglose: Extinto nivel regional (RE) 6; En Peligro Crítico (CR): 12 En Peligro (EN): 19; Vulnerable (VU): 30; Casi amenazado (NT): 17; Preocupación Menor (LC): 5; Datos insuficientes (DD): 3; No Evaluado (NE): 44.

En cumplimiento del Artículo 12 de la Directiva, España ha presentado en Diciembre de 2013 un informe sobre el estado de las poblacionales, el rango y las tendencias de las especies incluidas en la Directiva de Aves para el periodo 2008-2012³⁴³. En el mismo se han cubierto 379 especies en distintas fases fenológicas (nidificación, invernada y/o paso migrador), mostrando los datos de tendencias tanto a un periodo a corto plazo (2001-2012) como a largo plazo (1980-2012).

³⁴¹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Síntesis del informe del Art.12 de la Directiva Aves en España, referido al periodo 2008-2012' in (2013)

³⁴² A. Madroño, G. González and J. Atienza C., *Libro rojo de las Aves de España* (Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2004).

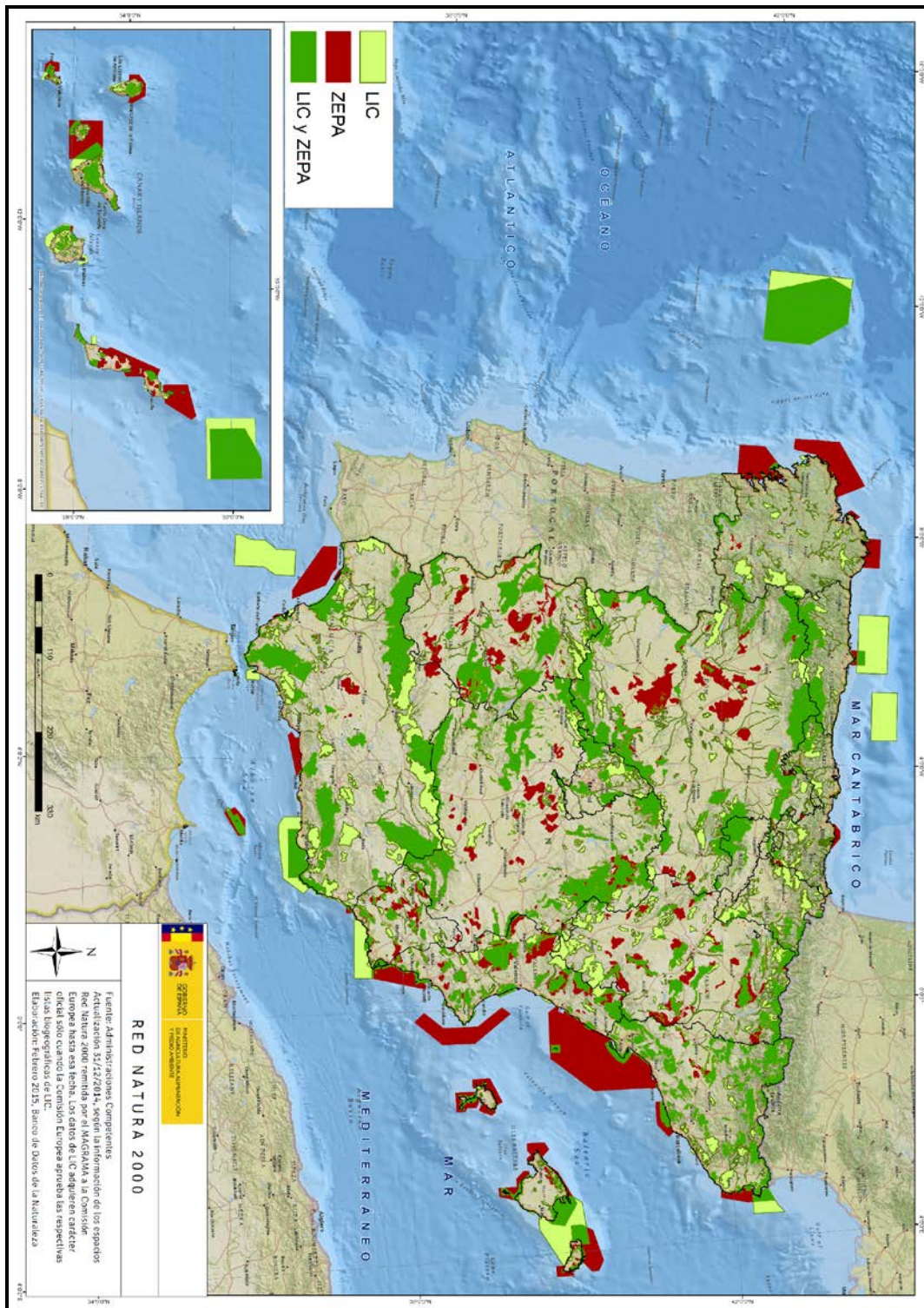
³⁴³ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Síntesis del informe del Art.12 de la Directiva Aves en España, referido al periodo 2008-2012' in (2013).

Finalmente, merece la pena indicar que, mediante el **Real Decreto 1274/2011**³⁴⁴, se ha aprobado el **Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017**. En este ambicioso programa, se plantean varios objetivos en relación con la RN 2000 en España, tales como: impulsar el desarrollo completo de la RN 2000 de acuerdo con los requerimientos comunitarios; declarar y gestionar lugares RN 2000 de competencia estatal y garantizar su conservación.; evaluar la RN 2000 en los escenarios de cambio climático; o desarrollar un marco de acción prioritaria para la RN 2000 que identifique los objetivos y prioridades en relación con la cofinanciación de la UE para las medidas de conservación de la RN 2000.

³⁴⁴ BOE nº 236 de 30 de septiembre de 2011.

CAP III.- LA RED NATURA 2000

Figura 16: Espacios declarados RN 2000 (LICs + ZEPAs) a 2015



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente³⁴⁵

3.3.- EN EL ÁMBITO DE LA CCAA VALENCIANA

En diciembre de 1997, la CCAA Valenciana designó una lista de LIC susceptibles de formar parte en su caso de la RN 2000. **La lista finalmente aprobada, mediante acuerdo del Gobierno Valenciano de 24 de diciembre de 1997, incorporaba 39 espacios, con una superficie total de 420.577 Ha, dentro de los cuales casi 30.000 Ha correspondían al ámbito marino.**

Como consecuencia del procedimiento de aprobación de las listas de LIC del que se ha tratado con anterioridad en esta tesis doctoral, **la Comisión Europea detectó que existían determinados hábitats y especies de interés respecto de las cuales era deseable un incremento de representación en las áreas propuestas.** Por dicho motivo, la CCAA Valenciana inició un proceso de revisión de los lugares propuestos que se culminó con el **acuerdo del Gobierno Valenciano de 10 de julio de 2001, mediante el cual se aprobó la nueva lista de LICs y en la que se aumentaba significativamente su número, pasando de los 39 iniciales a un total de 94 espacios con una superficie total de 685.862 Ha (de las que 61.709 Ha eran áreas marinas).**

³⁴⁵ Dispobible en: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/rnatura_marzo15_tcm7-286218.pdf.

Figura 17: Comparativa entre la propuesta de LICs de 1997 y de 2001



Fuente: Generalitat Valenciana³⁴⁶

Como culmen y remate del proceso, la efectiva incorporación de los LIC propuestos por la CCAA Valenciana a la RN 2000 se realizó por medio de la **Decisión de la Comisión, de 19 de julio de 2006³⁴⁷, por la que se adoptó la lista de LIC de la región biogeográfica mediterránea.**

En la actualidad, nos encontramos en la fase de que todos y cada uno de los LIC incorporados a la RN 2000 sean declarados como ZEC, aprobando el correspondiente plan o instrumento de gestión. Sin embargo, de nuevo se han incumplido los plazos marcados por la DH ya que ésta establece un plazo de 6 años

³⁴⁶ Acuerdo del Gobierno Valenciano del día 10 de julio de 2001. Disponible en: https://www.cma.gva.es/areas/espacios/red_natura/redna/lics/lics.pdf.

³⁴⁷ DOCE de 21 de septiembre de 2006.

desde la aprobación de la listas correspondiente para efectuar la declaración de las ZEC. Respecto de los LIC incluidos en la lista mediterránea el plazo expiraba el 19 de julio de 2012 y, **a fecha de la redacción de esta tesis doctoral, solo 18 de los LICs existentes en la CCAA Valenciana han culminado el proceso marcado por la Directiva.** Además, de todos ellos, 17 se corresponden con cuevas subterráneas³⁴⁸ con una escasísima significatividad a efectos superficiales³⁴⁹. Al margen de estas cuevas, únicamente ha sido declarado como ZEC el LIC denominado como Algepsars de Finestrat en la provincia de Alicante³⁵⁰.

Pero no solo se ha incumplido la Directiva sino también el mandato del legislador nacional contenido en la D.T Segunda de la LPNB y que establece un plazo máximo de 3 años para aprobar y publicar los planes e instrumentos de gestión adaptados a los contenidos de la propia Ley.

Por su parte y **en lo que se refiere a DA, en un principio la CCAA Valenciana declaró como ZEPAs, un total de 18 lugares con una superficie total incluida en los mismos de 277.239 Ha.** No obstante, la Comisión Europea consideró que los espacios declarados por la CCAA Valenciana y otras seis más, resultaban insuficientes para asegurar la adecuada conservación de las especies de aves protegidas por la Directiva lo que motivó la presentación por la Comisión de una demanda judicial contra el Reino de España ante el TJUE y la posterior

³⁴⁸ Declaradas como ZEC mediante el **Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell** (DOCV de 4 de marzo de 2013).

³⁴⁹ Únicamente 1 Ha por cada uno de estos LICs.

³⁵⁰ Declarado como ZEC por el **Decreto 31/2014, de 14 de febrero, del Consell** (DOCV de 18 de febrero de 2014).

sentencia de éste³⁵¹ en la que se declaró que:

“El Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, en su versión modificada; en particular, por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997, al no haber clasificado como zonas de protección especial para las aves territorios suficientes en superficie en las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias y territorios suficientes en número en las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla–La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de esta directiva, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo».

A raíz de este fallo judicial, se iniciaron los trabajos de revisión y evaluación de los espacios a **proteger y mediante acuerdo del Consell de 5 de junio de 2009³⁵², se declararon 25 nuevas ZEPAs y se realizaron modificaciones en las delimitaciones de las que ya estaban declaradas.**

En conclusión, la aportación de la CCAA Valenciana a la RN 2000 se

³⁵¹ Sentencia de 18 de junio de 2007, Caso 235/04, Comisión Europea contra España.

³⁵² DOCV de 9 de junio de 2009.

concreta en la actualidad³⁵³ en 93 LICs con una superficie total de 623.481,48 Ha de las que 15.754,37 Ha son marinas y 639.235,86 Ha terrestres, abarcando un 26,79% de su territorio. Por su parte, la superficie incluida en las 40 ZEPAs es de 741.894,68 Ha de las que 17.840,96 Ha son marinas y 741.894,68 Ha terrestres, con una afección total del 31,11% del territorio.

4.- DE LA FINANCIACIÓN DE LA RN 2000.

Sin duda, unos de los aspectos más relevantes a la hora de asegurar la efectividad de la aplicación de la DH y por tanto, asegurar un estado de conservación adecuado de lugares y especies protegidos, son las vías de financiación de las acciones sobre la RN 2000. **No puede existir conservación ni restauración de los hábitats afectados sin los medios financieros necesarios para ello.**

En este contexto, la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 establece que la Comisión y los EM se esforzarán en diversificar e incrementar las distintas fuentes de financiación para la conservación de la biodiversidad, resaltando además, la necesidad de financiar la plena implantación de la RN 2000.

Por tanto, poder cumplir con los objetivos de la Directiva y de la Estrategia resulta ineludible conocer qué recursos económicos debe dedicar nuestra sociedad a la gestión de la RN 2000, efectuando una evaluación de los costes derivados de la

³⁵³ A junio de 2015 y según datos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

implantación de la misma.

4.1.- DE LA PREVIA Y NECESARIA EVALUACIÓN DE LOS COSTES DERIVADOS PARA EL MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA RN 2000.

4.1.1.- Tipos de costes y metodología

La valoración de los espacios naturales protegidos y de la biodiversidad, ha sido ya tratada abundantemente por la doctrina, sobre todo con el auge de la consideración al medio ambiente y al desarrollo sostenible. Se hacía necesario “poner en valor” la protección del medio natural y cuantificar los beneficios que la conservación y preservación de los espacios protegidos deparan a la sociedad.

En la valoración de espacios naturales PEARCE³⁵⁴ y MITCHELL Y CARSON³⁵⁵ resaltan **la existencia de dos componentes claramente diferenciados: el valor de uso y el valor de no uso.** El valor del uso, es el valor de los servicios del ecosistema que son empleados por el hombre con fines de consumo y de producción. El valor de no uso, hace referencia al disfrute que experimentan las personas simplemente por saber que un servicio ambiental existe, aún si no esperan hacer uso del mismo de forma directa o indirecta a lo largo de todas sus vidas. La suma de estos valores proporciona el valor económico total del

³⁵⁴ D. Pearce and J. Pretty, *Economic values and the natural world* (Earthscan, 1993).

³⁵⁵ R. Mitchell and R. Carson. 'Current issues in the design, administration, and analysis of contingent valuation surveys' (1993) University of California at San Diego, Economics Working Paper Series.

bien (VET).

Para hallar el VET y siguiendo a CRISTECHE Y PENNA³⁵⁶, que parten a su vez de los trabajos de AZQUETA³⁵⁷ y AZQUETA Y PÉREZ Y PÉREZ³⁵⁸, se han desarrollado cuatro métodos de valoración económica: i) **el método de los costos evitados o inducidos**; ii) **el método del costo de viaje**; iii) **el método de los precios hedónicos**; iv) **el método de la valoración contingente**.

El denominador común de todas estas metodologías es que **intentan asignar un valor a los bienes y a los servicios ambientales de la forma en que lo haría un mercado hipotético, que luego, en caso de así desearlo, permiten realizar una estimación de la función de demanda del bien o servicio ambiental en cuestión**. La utilización de uno o varios de estos métodos, ha servido para efectuar una gran variada y extensa relación de trabajos con el objeto de valorar espacios naturales concretos de la geografía nacional³⁵⁹.

³⁵⁶ E. Cristeche and J. A. Penna. 'Métodos de valoración económica de los servicios ambientales' (2008) (3) Estudios Socioeconómicos de la Sustentabilidad de los Sistemas de Producción y Recursos Naturales 55.

³⁵⁷ D. Azqueta Oyarzum, *Valoración económica de la calidad ambiental* (McGraw Hill, 1994).

³⁵⁸ D. Azqueta Oyarzun and L. Pérez y Pérez, *Gestión de espacios naturales: la demanda de servicios recreativos* (McGraw-Hill, 1996).

³⁵⁹ Véase a este respecto: S. Del Saz Salazar and C. Burguet. 'El valor de uso recreativo de espacios naturales protegidos: aplicación del método de valoración contingente al Parque de L'Albufera' (1998) (182) *Revista Española de Economía Agraria* 239; M. J. Farré. 'El valor de uso recreativo de los espacios naturales protegidos: una aplicación de los métodos de valoración contingente y del coste del viaje' (2003) 21(2) *Estudios de economía aplicada* 297; P. Campos Palacín, E. Urzainqui Miqueleiz and P. Riera. 'Valor económico total de un espacio de interés natural: la dehesa del Área de Monfragüe' (*Gestión de Espacios Naturales: La*

Pues bien, así como existe una dilatada experiencia en la valoración de los espacios naturales protegidos, no ocurre lo mismo con la valoración de los costes de conservación de la RN 2000. No obstante, se puede afirmar que **en la determinación de estos costes de conservación hay que distinguir dos grandes grupos: los costes directos y los costes indirectos.**

Los costes directos son los que soporta directamente la Administración responsable de la gestión del espacio protegido. Se trata de los costes derivados de la obligación de mantener en un estado de conservación favorable los hábitats naturales y los hábitats y poblaciones de especies presentes en la RN 2000. Entre ellos se pueden incluir por tanto, los gastos de personal necesario para el seguimiento, los gastos de material y maquinaria precisos para la restauración, los derivados de la vigilancia de los espacios o de su uso público.

Los costes indirectos son los soportados por el resto de agentes no implicados directamente en la gestión de la RN 2000 tales como, otras administraciones, propietarios, productores etc... Ejemplos de este tipo de costes son los derivados de la adaptación de las maquinarias de cultivo, de la aplicación de las medidas correctoras para evitar afecciones en caso de ejecución de un proyecto de infraestructuras, las pérdidas de renta derivadas de cambios a usos más extensivos o las pérdidas de beneficios originados por las limitaciones de usos.

demanda de servicios recreativos McGraw-Hill Interamericana de España, 1996) 193; M. Balmón Arriaza and others. 'Determinación del valor de uso de cinco espacios naturales protegidos de Córdoba y Jaén' (2002) (196) Revista española de estudios agrosociales y pesqueros 153.

Los costes directos resultan mucho más fáciles de más fáciles de cuantificar y es respecto a ellos, frente a los que se han realizado ya las primeras aproximaciones tanto a nivel comunitario como estatal, a las que nos referiremos más adelante.

En cuanto a **las metodologías a efecto de afrontar la valoración de los costes en la RN 2000** las más conocidas y aceptadas son las aportadas por LIERDEMAN³⁶⁰. Este autor abogó por la utilización una metodología completa y muy exacta, en la que los costes se obtenían por agregación de los calculados en todos y cada uno de los lugares incluidos en la misma³⁶¹. Sin embargo, esta opción presenta dificultades evidentes pues no se tienen datos de los costes de todos y cada uno de los LICs o ZEPAs que integran la RN 2000. Por ello, y aún a riesgo de ser menos exacto, utilizó en sus trabajos otro método intermedio basado en la extrapolación del coste de determinados proyectos ya aprobados y tomados a efecto de muestra al resto del territorio de características similares³⁶².

En el ámbito nacional, destacan los trabajos realizados por BARBERÁN³⁶³

³⁶⁰ E. Lierdeman. 'Estimation of the management costs for the future Natura 2000 sites' (1996) Top-down estimation method.

³⁶¹ Metodología cocida como "bottom-up", de abajo a arriba.

³⁶² Metodología conocida como "top-down", de arriba a abajo.

³⁶³ R. Barberán Ortí, P. Egea and L. Pérez y Pérez. 'Los costes de la red Natura 2000. Propuesta metodológica y primeras estimaciones' (2004) 14(1) Cuadernos Aragoneses de Economía 201; R. Barberán Ortí, P. Egea and L. Pérez y Pérez. 'Los costes de la red Natura 2000 en Aragón. Metodología y estimación para Monegros y Los Valles. CITA' (2002) 1 Documento de Trabajo; R. Barberán Ortí, M. P. Egea Román and L. Pérez y Pérez. 'Los costes sociales de la política de conservación de la naturaleza.'

o SUNYER³⁶⁴ que han realizado diferentes propuestas de valoración en relación con espacios determinados incluidos en la RN 2000. Ya de forma más genérica, SOTELO NAVALPOTRO³⁶⁵, realiza un estudio y análisis de los diferentes métodos para determinar la valoración del coste ambiental.

4.1.2.- Cuantificación de los costes de financiación a nivel comunitario

La Comisión³⁶⁶ ha evaluado los costes de financiación de la Red Natura a partir de un informe realizado por un grupo de expertos y en un cuestionario enviado a los EM en 2002³⁶⁷, debiendo resaltarse que la estimación efectuada excluye la totalidad de los costes indirectos, refiriéndose por tanto y en exclusividad a los costes directos o de gestión de la RN 2000.

En el citado informe, **se llegó a una cifra de 3.400 millones de euros al año que extrapolada para calcular los costes correspondientes a los nuevos países adherentes a la UE, se situó en torno a los 4.400 millones de euros al año.** No obstante, y antes las dudas generadas por la estimación correspondiente a los nuevos EM, se decidió enviar en junio de 2003 un nuevo cuestionario tanto a los EM como a los países adherentes **obteniendo una estimación revisada de**

³⁶⁴ C. Sunyer. 'Evaluación de los costes de la Red Natura 2000 en la Región Macaronésica'.

³⁶⁵ J. A. Sotelo Navalpotro. 'Instrumentos para el estudio del medio ambiente: métodos para la valoración del coste ambiental' (2006) 67(260) Estudios geográficos 231.

³⁶⁶ **COM (2004) 431 de 15 de julio de 2004, sobre financiación de la RN 2000 en el periodo 2007-2013.**

³⁶⁷ Disponible en: http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura_articles.htm.

6.100 millones de euros al año que se considera en la actualidad, la estimación más fiable.

Recientemente, la Comisión ha publicado un documento de trabajo³⁶⁸ sobre la financiación de la RN 2000 en el que se ofrece una estimación actualizada de los costes de gestión, que cifra en 5.800 millones de euros al año, de los cuales un tercio correspondería a inversiones mientras que los dos tercios restantes lo harían a costes de gestión periódica de los lugares incluidos en la RN 2000.

Conviene resaltar además, que **en la actualidad se está intentando poner en valor las aportaciones o beneficios que aporta a la sociedad la RN 2000**. En esta línea, la Comisión ha efectuado una primera aproximación para calcular estos beneficios, basados en la extrapolación de las estimaciones correspondientes a los espacios, ajustadas en función del PIB y obteniendo un beneficio global de entre 223.000 y 314.000 millones de euros al año para el conjunto de la RN 2000³⁶⁹.

4.1.3.- Cuantificación de los costes de financiación a nivel estatal

La estimación de los costes a nivel nacional se ha realizado recientemente a través de un completísimo trabajo encargado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente³⁷⁰. En la publicación, se

³⁶⁸ Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/financing_natura2000_tcm7-265272.pdf.

³⁶⁹ Comisión Europea, *Los beneficios económicos de la Red Natura 2000* (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2014).

³⁷⁰ Violeta Moreno and others, *Valoración de los costes de conservación de la red Natura 2000 en España* (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones, 2013).

analizan no sólo los costes directos de conservación de la RN 2000, sino que se realiza también una estimación del cese potencial de ingresos derivado de posibles limitaciones a las actividades económicas que se desarrollan en los espacios protegidos, así como de los efectos indirectos de la RN 2000.

En cuanto a los costes directos, **se llega a la conclusión de que la inversión que se destina a la RN 2000 resulta claramente insuficiente.** Mientras que el coste que en la actualidad se destina a la RN 2000 por las Administraciones Públicas españolas es de 68,81 €/Ha (total de 943,7 millones de euros), el coste que se estima como adecuado y deseable asciende a 113,52 €/Ha (total de 1.556,90 millones de euros) a los que habría que añadir los costes estimados para los espacios marinos o marítimo-costeros. Es decir, **habría que destinar casi un 80% más del presupuesto actual a los servicios de gestión de la RN 2000 a efecto de cubrir adecuadamente los objetivos de conservación.**

Significativas también son las cifras del cese de ingresos que derivan de las limitaciones a las actividades económicas. En base a la propuesta de limitaciones realizada en el propio trabajo, se obtuvo un cese de ingresos total estimado en 894 millones de euros anuales para el conjunto del territorio nacional, que equivale a unos 68,60 €/Ha. El 61% del importe de las limitaciones se debe a limitaciones de tipo agrícola.

La CCAA Valenciana resultaría una de las más afectadas por estas limitaciones a las actividades llegando a los 103,72 €/Ha y superando con claridad la media nacional, principalmente debido a la agricultura y las limitaciones al regadío.

Figura 18: Cese de ingresos en la RN 2000 en España

Provincias y Comunidades Autónomas	Agricultura	Ganadería extensiva	Forestal	Caza	Turismo	Extracciones	Acuicultura	TOTAL	TOTAL (€/ha) ₂₀₀₇
Albacete	11.156.284	1.888.612	11.469	128.586	876.429	0		14.061.380	47,01
Ciudad Real	8.678.096	4.257.082	9.932	646.710	330.963	0		13.922.783	41,05
Cuenca	4.239.781	1.418.875	203.193	28.508	393.520	0		6.283.877	18,08
Guadalajara	1.119.739	2.675.396	41.883	44.492	593.624	0		4.475.134	10,57
Toledo	14.761.597	3.494.253	21.258	1.547.482	415.968	0		20.240.558	49,05
CASTILLA-LA MANCHA	39.955.498	13.734.219	287.734	2.395.778	2.610.503	0		58.983.732	32,38
Barcelona	415.877	40.345	342.890	68.663	1.687.568	0		2.555.343	22,99
Girona	362.948	0	905.042	212.591	2.412.810	0		3.893.391	22,54
Lleida	13.844.367	1.014.498	560.398	67.111	1.296.343	0		16.782.717	72,30
Tarragona	2.328.067	156.551	7.120	36.155	585.146	0		3.113.037	29,36
CATALUÑA	16.951.259	1.211.394	1.815.449	384.519	5.981.867	0		26.344.489	42,35
Alicante	13.958.726	658.025	0	0	654.784	2.329.848		17.601.383	162,59
Castellón	10.454.168	3.023.239	1.947	13.521	1.409.377	0		14.902.253	64,42
Valencia	30.662.785	1.331.472	0	1.232	1.397.710	0		33.393.199	112,90
C. VALENCIANA	55.075.679	5.012.736	1.947	14.753	3.461.871	2.329.848		65.896.834	103,72

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente³⁷¹

Finalmente, **tanto los costes directos de gestión como el cese de ingresos generan efectos³⁷² en el conjunto de la economía, dinamizándola en el caso de los primeros y reduciendo la productividad en los sectores afectados en el de los segundos, se trata de los costes indirectos.**

En cuanto a la metodología utilizada en el estudio hay que resaltar que para el cálculo estimado de los efectos indirectos que provoca el impacto del cese de ingresos y los costes directos de gestión en el conjunto de la economía se utilizaron

³⁷¹ ibid. Página 343.

³⁷² El estudio realiza un análisis de estos efectos a través de las Tablas Input-Output y el cálculo de multiplicadores permite estimar los impactos de las medidas de conservación de la RN 2000 sobre el conjunto de los sectores productivos, impactos que pueden tener un valor neto positivo o negativo dependiendo del diferencial entre el valor añadido que los sectores afectados negativamente tengan respecto a aquellos que incrementan su actividad.

los multiplicadores de LEONTIEF³⁷³.

El resultado obtenido, arroja unos ingresos indirectos que se estiman en unos 788 millones de euros mientras que los costes indirectos quedan en aproximadamente 368 millones, existiendo por tanto un saldo final favorable por la gestión de la RN 2000 de unos 420 millones de euros. Respecto al PIB regional, se obtuvo un balance positivo en todos los casos salvo en las Comunidades de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Galicia debido a que los recursos que destinan en la gestión de la Red no llegan a compensar el cese de ingresos y los costes indirectos derivados.

No obstante y en general, la conclusión de estudio es que “...*la mayoría de las inversiones realizadas para la gestión de la Red recaen en sectores estratégicos con gran poder dinamizador de la economía llegando a compensar los costes indirectos derivados del establecimiento de limitaciones*”.

4.2.- MEDIOS DE FINANCIACIÓN DE LA RN 2000.

La financiación de la RN 2000 viene recogida ya en la propia DH estableciendo un régimen de cofinanciación. Ya en los considerandos de la misma, se reconoce que:

“la adopción de medidas destinadas a fomentar la conservación de los hábitats naturales prioritarios y de las especies prioritarias de interés comunitario constituye una responsabilidad común de todos los Estados

³⁷³ Wassily W. Leontief and Wassily Leontief, *Input-output economics* (Oxford University Press on Demand, 1986).

miembros; que ello puede no obstante imponer una carga financiera excesiva a determinados Estados miembros, habida cuenta, por una parte, de la distribución desigual de tales hábitats y especies en la Comunidad y, por otra, de que el principio de que «quien contamina paga» sólo puede aplicarse de forma limitada en el caso especial de la conservación de la naturaleza». Seguidamente, “se acuerda que en este caso excepcional se debería establecer una contribución mediante una cofinanciación comunitaria dentro de los límites de los recursos disponibles con arreglo a las decisiones comunitarias”³⁷⁴.

Este régimen de cofinanciación, en atención a la probable desigualdad entre los EM respecto de las cargas financieras a soportar, quedó plasmado en el contenido del actual artículo 8 de la DH³⁷⁵.

³⁷⁴ **Considerando 11º de la DH.**

³⁷⁵ **Artículo 8 DH:** “1. De forma paralela a sus propuestas relativas a los lugares susceptibles de ser designados como zonas especiales de conservación en las que se encuentren tipos de hábitats naturales prioritarios y/o especies prioritarias, los Estados miembros enviarán a la Comisión, cuando resulte pertinente, sus estimaciones de lo que consideren necesario en relación con la cofinanciación comunitaria para permitirles cumplir sus obligaciones de acuerdo con lo estipulado en el apartado 1 del artículo 6.

2. De acuerdo con cada uno de los Estados miembros de que se trate, la Comisión determinará, para los lugares de importancia comunitaria para los que se solicite cofinanciación, las medidas indispensables para el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los tipos de hábitats naturales prioritarios y especies prioritarias en los lugares afectados, así como los costes totales que se deriven de dichas medidas.

3. La Comisión, de acuerdo con el Estado miembro de que se trate, evaluará la financiación necesaria, incluida la cofinanciación, para la aplicación de las medidas contempladas en el apartado 2, teniendo en cuenta, entre otras cosas,

4.2.1.- Financiación procedente de la Unión Europea

Como ya se ha comentado, **aunque la financiación de la RN 2000 resulta responsabilidad de los EM, la propia Directiva reconoce explícitamente la necesidad de cofinanciación con cargo a los instrumentos financieros comunitarios, cuando la carga económica de los EM que albergan una concentración mayor de especies y hábitats de interés comunitario (caso de España como ya se ha analizado) sea excesiva.**

En estos casos, y previa petición del EM afectado por dicha carga, el artículo 8, prevé la cofinanciación comunitaria de las medidas necesarias para garantizar un estado de conservación favorable de los hábitats y especies existentes en la ZEC.

la concentración en el territorio del Estado miembro de hábitats naturales prioritarios y/o especies prioritarias y las cargas que impliquen, para cada Estado miembro, las medidas que se requieran.

4. De acuerdo con la evaluación a la que se refieren los apartados 2 y 3, la Comisión adoptará, teniendo en cuenta que las fuentes de financiación disponibles con arreglo a los pertinentes instrumentos comunitarios y de conformidad con el procedimiento establecido en el Anexo 21, un marco de acción prioritaria de las medidas que deban adoptarse y que supongan cofinanciación cuando el lugar haya sido designado en virtud de las disposiciones del apartado 4 del artículo 4.

5. Las medidas que no hayan podido aplicarse en el marco de la acción por falta de recursos, así como las incluidas en el mencionado marco de acción que no hayan recibido la necesaria cofinanciación o hayan sido sólo parcialmente cofinanciadas, podrán volverse a considerar con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 21 en el contexto de la revisión bianual del programa de acción y podrán, entre tanto, ser pospuestas por los Estados miembros hasta la mencionada revisión. Dicha revisión tendrá en cuenta, cuando proceda, la nueva situación del lugar afectado.

6. En zonas donde se pospongan las medidas dependientes de cofinanciación, los Estados miembros se abstendrán de aprobar cualquier nueva medida que pueda resultar perjudicial para dichas zonas".

Sin embargo, no se especifica directamente los tipos de fondos comunitarios que podrían utilizarse para la cofinanciación.

Por ello, la Comisión Europea publicó en 2004 una Comunicación³⁷⁶ **en la que proponía integrar la financiación de la RN 2000, sin crear instrumentos financieros específicos para ello y utilizando los ya existentes**³⁷⁷. De esta forma, proponía continuar con los fondos que hasta ese momento habían utilizado los EM para cofinanciar las actuaciones en la RN 2000 y que, siguiendo un manual orientativo de la propia Comisión publicado en 2007³⁷⁸, vienen siendo principalmente los siguientes:

i) Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)³⁷⁹

Este fondo ha tenido como principales objetivos los de **mejorar la competitividad de la agricultura y silvicultura apoyando la reestructuración,**

³⁷⁶ COM (2004) 431 de 15 de julio de 2004, sobre financiación de la RN 2000 en el periodo 2007-2013.

³⁷⁷ La Comisión considera que la integración es la mejor opción por las razones siguientes: i) por garantizar la integración de la gestión de espacios Natura 2000 en las políticas europeas de ordenación territorial, de mayor alcance; ii) por permitir a los EM fijar prioridades y desarrollar políticas y medidas que reflejen sus características nacionales y regionales propias; iii) por impedir duplicaciones y solapamientos entre los distintos instrumentos comunitarios de financiación, y evitar la complejidad administrativa y los costes de transacción que tal duplicación llevaría aparejados.

³⁷⁸ Comisión Europea, *Manual Orientativo. La financiación de la Red Natura 2000* (Bruselas 2007).

³⁷⁹ Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y que deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo. (DOCE de 20 de diciembre de 2013).

el desarrollo y la innovación; mejorar el medioambiente y las zonas rurales a través del apoyo a la gestión de tierras; y mejorar la calidad de vida de las zonas rurales y alentar la diversificación de la actividad económica.

El segundo objetivo o eje de este fondo, es el que más directamente está relacionado con la RN 2000 a través de la gestión sostenible del territorio. Esta cuestión ha despertado, como señala MOYANO ESTRADA³⁸⁰, una gran preocupación en las organizaciones agrarias, al detraer para la gestión sostenible una parte importante del mismo. Se incluyen aquí, en opinión de MARTINEZ ARROYO³⁸¹ y SAENZ LORITE³⁸², **las ayudas a agricultores y ganaderos incluidos en zonas RN 2000 por las limitaciones derivadas e impuestas en los planes de gestión y como compensación al lucro cesante.**

Dentro de este fondo se encuentra el proyecto **LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale)** que es considerado como el **cuarto eje del fondo** y que debe ser utilizado para contribuir con las prioridades de los tres primeros ejes u objetivos. **Se trata de una vía muy útil aportando beneficios a la RN 2000 en zonas con estrategias que combinan la conservación de la naturaleza y el uso de las tierras de forma sostenible** por ejemplo, a través del ecoturismo o el marketing de productos regionales sostenibles. En este sentido,

³⁸⁰ E. Moyano Estrada. 'Nuevas Orientaciones de la Política Europea del Desarrollo Rural' (2005).

³⁸¹ F. Arroyo Martínez. 'El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea' (2006) (11) Norba.Revista de geografía 11.

³⁸² M. Sáenz Lorite and E. Cejudo García. 'La política de desarrollo rural de la Unión Europea para 2007-2013' (2008) (46) Investigaciones Geográficas (Esp) 5.

FORONDA ROBLES³⁸³ recoge que si el presupuesto de LEADER II, vigente en España en el período 1991-1994, fue de 1.364 millones de euros, 171,6 millones (12,6%) se invirtieron programas relacionados con la RN 2000.

La importancia del LEADER en el nuevo Reglamento, es resaltada por VELAZCO MUGARRA³⁸⁴, abandonando la estructura por ejes del periodo 2007-2013 y se sustituyéndose por una estructura flexible que procura consolidar LEADER para las estrategias de desarrollo local en áreas rurales.

ii) Fondo Europeo de la Pesca (FEP)³⁸⁵

Los objetivos de este fondo son el apoyo a la Política Común de la Pesca (PCP); fomentar la protección y ampliación de los recursos medioambientales y de la naturaleza cuando estén relacionados con el sector de la pesca; y alentar el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de las zonas con actividades del sector de la pesca.

En evidente que la conservación del buen estado de las especies y hábitats repercute directa y positivamente en la actividad pesquera, permitiendo mejorar el estado de los ecosistemas marinos y los recursos pesqueros. En este sentido, **el Reglamento establece compensaciones por promover una acuicultura sostenible compatible con las obligaciones que dimanen de la designación de**

³⁸³ C. Robles Foronda. 'Experiencias medioambientales en los programas de desarrollo rural'.

³⁸⁴ M. Velazco Mugarra. 'La iniciativa comunitaria Leader y el marco estratégico de desarrollo rural de la Unión Europea'.

³⁸⁵ Reglamento (CE) Nº 1198/2006 de Consejo de 27 de Julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Pesca.(DOCE de 15 de Agosto de 2006).

las zonas RN 2000³⁸⁶.

iii) Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)³⁸⁷

El FEDER es un fondo europeo **destinado a contribuir a la financiación de ayudas orientadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial corrigiendo los principales desequilibrios regionales de la Unión a través del desarrollo sostenible y el ajuste estructural de las economías regionales, así como de la reconversión de las regiones industriales en declive y de las regiones con un retraso de desarrollo.**

Entre las prioridades de inversión relacionadas en el artículo 5 del Reglamento regulador se incluye *“la de conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos mediante: d) la protección y el restablecimiento de la biodiversidad y del suelo y el fomento de los servicios de los ecosistemas, inclusive a través de Natura 2000 y de infraestructuras ecológicas”*.

iv) Fondo Social Europeo (FSE)³⁸⁸

Se trata de un instrumento financiero **destinado a promover unos niveles elevados de empleo y de calidad del empleo, mejorar el acceso al mercado**

³⁸⁶ Artículo 30.2.b) del Reglamento del Fondo Europeo de Pesca.

³⁸⁷ Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006. (DOCE de 20 de diciembre de 2013).

³⁸⁸ Reglamento (UE) nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo. (DOCE de 20 de diciembre de 2013).

laboral, fomentar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y facilitar su adaptación al cambio industrial y a los cambios de los sistemas de producción necesarios para garantizar un desarrollo sostenible.

Sin ser un fondo con una incidencia especial en materia de medio ambiente, tiene como una de sus prioridades de inversión *“la de apoyar el cambio a una economía de baja emisión de carbono, adaptada al cambio climático, que haga un uso eficaz de los recursos y sea medioambientalmente sostenible mediante la mejora de los sistemas de educación y formación que se precisan para la adaptación de las capacidades y cualificaciones necesarias, la mejora de las competencias profesionales y la creación de nuevos puestos de trabajo en sectores relacionados con el medio ambiente y la energía”*³⁸⁹. Por tanto, **es posible incluir prioridades medioambientales en los programas de inversión, y estas pueden estar relacionadas con medidas que podrían apoyar la implementación de la RN 2000 como la reforma administrativa de los EM en relación a la gestión del medioambiente.**

v) Fondo de Cohesión³⁹⁰

Tiene como **objetivo reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión en aras del fomento de un desarrollo sostenible.**

Su ámbito de aplicación incluye expresamente las inversiones en medio

³⁸⁹ Artículo 3.2.a) de Reglamento del Fondo Social Europeo.

³⁹⁰ Reglamento (UE) nº 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1084/2006 (DOCE 20 de diciembre de 2013).

ambiente y entre sus prioridades de inversión se encuentra “*la de conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos mediante la protección y el restablecimiento de la biodiversidad y del suelo y el fomento de los servicios de los ecosistemas, inclusive a través de Natura 2000 de infraestructuras ecológicas*”³⁹¹.

La contribución de la RN 2000 al refuerzo de la cohesión territorial perseguida a través este fondo, se considera por FERNÁNDEZ TABALES Y OTROS³⁹² como una de las principales obligaciones de la UE, que se ha de centrar “*en contribuir, mediante el señalamiento de prioridades y el apoyo institucional y financiero, al fortalecimiento de las redes transeuropeas de infraestructuras, y también de otro tipo (RN 2000), que se reafirmarían como los ejes vertebradores de la cohesión territorial europea*”.

vi) Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)³⁹³

Se trata, sin duda alguna, del fondo de financiación más importante y específico de la RN 2000. Tiene como uno de sus objetivos principales, contribuir a la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, así como frenar e invertir la pérdida de biodiversidad, incluyendo el apoyo a la RN2000

³⁹¹ Artículo 4.c.iii) del Reglamento del Fondo de Cohesión.

³⁹² A. Fernández Tabales and others. 'El concepto de cohesión territorial: escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas' (2009) (50) Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 157.

³⁹³ Reglamento (UE) nº 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 614/2007. (DOCE de 20 de diciembre de 2013).

y abordando la degradación de los ecosistemas.

El Programa LIFE se divide en **dos subprogramas a su vez** (Medio Ambiente y Acción por el Clima) con tres áreas prioritarias cada uno de ellos. En el caso del **subprograma de Medio Ambiente** estas áreas son las siguientes: **Medio Ambiente y Eficiencia en el Uso de los Recursos; Naturaleza y Biodiversidad; Gobernanza e Información Medioambientales.**

Dentro del nuevo programa, **destaca la creación del denominado mecanismo de financiación del capital natural, cuyo objetivo principal es demostrar que los proyectos de capital natural pueden generar ingresos o reducir costes, al tiempo que contribuyen a alcanzar objetivos en materia de biodiversidad y de adaptación al cambio climático.** El presupuesto total para este instrumento asciende a 100-125 millones de euros para el periodo 2014-2017 y el importe de los proyectos deberá oscilar entre los 5 y los 15 millones de euros.

En total y para el periodo 2014-2017, el programa LIFE dispondrá de una asignación financiera de 30 millones de euros en el subprograma Medio Ambiente y otros 30 en el subprograma Acción por el Clima.

4.2.2.- Financiación nacional

En cuanto a la financiación nacional destinada a la RN 2000, cabe reseñar dos novedades introducidas por la LPNB:

- 1) Por un lado, establece **la obligación de que las CCAA regulen los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los terrenos que se hallen ubicados en espacios**

declarados protegidos, teniendo en consideración, entre otros, los siguientes servicios prestados por los ecosistemas: a) La conservación, restauración y mejora del patrimonio natural, de la biodiversidad, geodiversidad y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin, con especial atención a hábitats y especies amenazados; b) La fijación de dióxido de carbono como medida de contribución a la mitigación del cambio climático; c) La conservación de los suelos y del régimen hidrológico como medida de lucha contra la desertificación, en función del grado en que la cubierta vegetal y las prácticas productivas que contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y de los recursos hídricos superficiales y subterráneos; y d) La recarga de acuíferos y la prevención de riesgos geológicos³⁹⁴.

- 2) Por otro, creó el denominado como **Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad**³⁹⁵, con objeto de poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de dicha ley, así como la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado.

Entre sus objetivos menciona expresamente, entre otros, **la**

³⁹⁴ Artículo 77 LPNB.

³⁹⁵ Artículo 78 LPNB.

incentivación de la elaboración de planes, instrumentos y proyectos de gestión de espacios naturales de la RN 2000; la defensa y sostenibilidad de la RN 2000: hacer viables los modelos sostenibles de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad en la RN 2000; valorizar y promover las funciones ecológicas, sociales y culturales de la RN 2000; o promover la producción ecológica en las zonas incluidas en la RN 2000.

Puede financiar acciones de naturaleza plurianual y actúa como instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial. Sin embargo, la gestión de las subvenciones que se otorguen con cargo a este fondo corresponderá a las CCAA, con las que previamente se habrán establecido mediante convenio las medidas a cofinanciar.

Por último decir que la LPNB, contempla el desarrollo de la regulación del fondo mediante Real Decreto, norma que hasta el momento no se ha aprobado.

CAPITULO CUARTO.- MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS RED NATURA 2000

1.- LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DEL ARTÍCULO 6 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: IMPORTANCIA Y CONTENIDO

Como ya hemos tratado en capítulos anteriores, el régimen de protección de la DH tiene dos ámbitos claramente diferenciados: Por un lado, los artículos 3 a 11, dedicados a la conservación de los hábitats naturales y hábitats de las especies, cuya principal aportación es la creación de la RN 2000; por otro, los artículos 12 a 16, en los que trata de la protección de las especies animales y vegetales.

Centrados ahora ya en **el régimen jurídico de protección de los espacios RN 2000, hay que reseñar que el mismo viene establecido en el artículo 6 de la Directiva cuyo contenido fue traspuesto literalmente al ordenamiento interno**³⁹⁶. Este precepto, establece las disposiciones que regulan la protección, conservación y gestión de los espacios de la RN 2000, destacando singularmente entre el articulado de la Directiva, al ser uno de los más determinantes con respecto a la relación entre conservación y los usos del suelo.

Se podría decir que el artículo 6 de la DH se ha erigido como esencial a la

³⁹⁶ **Artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre**, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. (BOE nº 310 de 28 de Diciembre de 1995).

hora de aplicar las medidas de protección de este tipo de espacios naturales y por ello, se ha realizado por la propia UE un profundo y variado esfuerzo explicativo e interpretativo de su contenido a través de diversas guías interpretativas sobre los diferentes apartados del mismo³⁹⁷.

Centrándonos ya en su contenido, dentro del sistema de protección establecido para la RN 2000 y por tanto, del artículo 6 de la DH, podemos distinguir dos tipos medidas:

1.- Las de los **apartados 1 y 2 del artículo 6**: En estos apartados se establecen **las medidas de gestión** necesarias para garantizar la conservación los hábitats que podrán adoptar la forma de planes de gestión (de carácter potestativo según la directiva); de **medidas reglamentarias, administrativas o contractuales** (apartado 1); así como, de **medidas preventivas** destinadas a que no se produzcan no se produzca ningún deterioro o alteración importante de los hábitats protegidos (apartado 2). **Estos apartados afectan a cualquier actividad o actuación a ejercitar en el ámbito protegido** y por tanto, sin que sea necesario para ejercitar

³⁹⁷ Comisión Europea, *Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE. Clarificación de los conceptos de soluciones alternativas, razones imperiosas de interés público de primer orden, medidas compensatorias, coherencia global y dictamen de la comisión.* (Luxemburgo 2012); Comisión Europea, 'Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites-Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43' in (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2001); Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000).

la misma autorización previa a través de un plan o proyecto. Se trataría, en palabras de GARCÍA URETA³⁹⁸, del mecanismo general de protección de la Directiva y a ellos vamos a dedicar el presente Capítulo de esta tesis doctoral.

2.- Las de los **apartados 3 y 4 del artículo 6**: Esos apartados, **se refieren exclusivamente a actividades amparadas en la tramitación de proyectos y planes que no guardan relación directa con el lugar en cuestión y que no se encuentran reguladas en los planes de gestión**. A través del cauce y del procedimiento que marcan, permiten sopesar por un lado, las necesidades económicas negativas y otras necesidades no ecológicas y, por otro, los objetivos de conservación de los hábitats protegidos. **Se trata en definitiva, de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los efectos que, la ejecución de determinados planes y programas, pueden provocar en las zonas protegidas y que, debido a notable incidencia en diferentes actividades productivas, ha sido objeto de amplio estudio y debate**³⁹⁹. A estos apartados, especialmente relacionados con el ámbito urbanístico, dedicaremos el capítulo siguiente de este trabajo.

³⁹⁸ A. García Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad: Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna* (Gómez-Acebo&Pombo, Iustel, 2010). Página. 500.

³⁹⁹ Véase: C. H. Born. 'Algunas reflexiones sobre el mecanismo de protección de los lugares Natura 2000 frente a las repercusiones de planes y proyectos' (2006) (4) *Ingurugiroa eta zuzenbidea*. Ambiente y derecho 11;N. De Sadeleer and C. Born, *Droit international et communautaire de la biodiversité* (Daloz, 2004); A. García Ureta. 'Protección de hábitats y de especies de flora y fauna en derecho comunitario europeo: Directivas 79-409 y 92-43' (1997); H. J. Jans, *The Habitats Directive* (JEL, 2000) 385; M. Montini. 'Habitats Impact Assessment: An Effective Instrument for Biodiversity Conservation?' (2001) 9(4) *Environmental Liability* 182.

De una forma global, el artículo 6 refleja la orientación general expresada en los considerandos de la directiva, es decir, la necesidad de favorecer la biodiversidad manteniendo o restaurando algunos hábitats y especies en un estado de conservación favorable en los espacios de la RN 2000, teniendo en cuenta asimismo las necesidades de índole económica, social, cultural y regional, para alcanzar un desarrollo sostenible.

Tal y como destaca la propia UE⁴⁰⁰, si se analiza bajo la perspectiva del TCE, el artículo 6 puede considerarse un marco fundamental para materializar el principio de integración, puesto que exhorta a los EM a gestionar los espacios protegidos de una manera sostenible, y porque establece límites para las actividades que pueden tener un impacto negativo en espacios protegidos, al tiempo que permite algunas excepciones en circunstancias especiales.

2.- ÁMBITO MATERIAL DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 6 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS

Antes de entrar a analizar el contenido de este precepto, conviene indicar que el mismo **resulta aplicable tanto a las zonas ZEC como a las zonas ZEPA ya que, el artículo 7 de la DH, sienta que las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6, sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la DA en lo que**

⁴⁰⁰ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000).

se refiere a las zonas clasificadas como ZEPA, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la DA, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la DA si esta última fecha fuere posterior.

Del propio contenido de este artículo 7 de la DH, se deduce a su vez que el apartado 1 del artículo 6 únicamente se aplica a las zonas ZEC ya que, el legislador comunitario, ha establecido un régimen de medidas especiales de conservación para las zonas ZEPA de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la DA.

Por tanto, se puede decir que existe **un régimen de medidas especiales de conservación para las ZEPAs declaradas con arreglo a la DA, de acuerdo con los apartados 1 y 2 de su artículo 4; y un régimen de medidas de conservación para las ZECs declaradas con arreglo a la DH, de acuerdo con el apartado 1 de su artículo 6⁴⁰¹**. El resto del contenido es decir, **los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6, se aplican de forma íntegra a ambas zonas o espacios naturales.**

3.- ÁMBITO TEMPORAL DE APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN

En cuanto al ámbito temporal de las medidas de conservación de los

⁴⁰¹ La trascendencia práctica de esta distinción resulta prácticamente nula ya que por un lado, las medidas de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva Aves son muy semejantes a las del apartado 1 del artículo 6 y por otro y a efectos internos, dado el tratamiento unificado que se ha realizado en el artículo 45.1 de la LPNB.

espacios RN 2000, se ha de distinguir necesariamente entre la dualidad de espacios que integran la misma.

3.1.- MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS DECLARADOS ZEPA

La DA entró en vigor, conforme lo dispuesto en su artículo 19, a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea y a diferencia de la DH, no establecía un calendario determinado a la hora de delimitar los espacios que requerían de una especial protección, ni de aplicar las medidas de protección y conservación de su artículo 4.

En base a ello, algunos EM como España, entendieron que gozaban de una cierta discrecionalidad a la hora de declarar los espacios ZEPA y de aplicar las adecuadas y necesarias medidas de protección.

La respuesta del TJUE fue tajante. En la **Sentencia de 2 de agosto de 1993, Asunto C-355/90, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España**, el Tribunal se encargó de aclarar que las medidas de protección del artículo 4 eran de aplicación obligatoria desde la propia fecha de aplicación de la Directiva ya que: *“...no se podrían alcanzar los objetivos de protección formulados por la Directiva, tal como están expuestos en su noveno considerando, si los Estados miembros tuvieran que cumplir las obligaciones que emanan del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva únicamente en los casos en que se hubiera creado previamente una zona de protección especial”*. Del mismo modo, se pronunció en la **Sentencia de 18 de marzo de 1999, Asunto C-166/97, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa.**

Así pues, las medidas de conservación respecto de las zonas ZEPA resultan de aplicación no desde su declaración, sino desde la misma entrada en vigor de la Directiva.

3.2.- MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS EN BASE A LA DIRECTIVA HÁBITATS

Dentro de las medidas del artículo 6 de la DH y a los efectos de su aplicación temporal, hay que diferenciar entre las del apartado 1 y las de los apartados 2, 3 y 4.

3.2.1.- Medidas del apartado 1 del artículo 6

Las medidas de este apartado que, como debemos recordar no se aplican a los espacios ZEPA, **sólo resultan de aplicación una vez que se ha producido la declaración de la ZEC**. Así se desprende inequívocamente del propio contenido del precepto legal que inicia su redacción aclarando los espacios objeto de las medidas que regula: *“Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias...”*.

Por tanto, solo y únicamente a partir de la declaración como espacio ZEC, son exigibles las medidas del apartado 1 del artículo 6.

3.2.2.- Medidas de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6

Establece el apartado 5 del artículo 4 de la Directiva que: *“Desde el momento en que un lugar figure en la lista a que se refiere el párrafo tercero del apartado 2, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6”*.

Así pues, al contrario de lo que ocurre con el apartado 1 del artículo 6, que sólo se aplica después de que un LIC haya recibido la declaración de ZEC, los apartados 2, 3 y 4 son aplicables desde que un espacio se ha declarado LIC⁴⁰² y antes de que obtenga la declaración de ZEC.

Esta conclusión, ha sido ya avalada por reiteradas sentencias del TJUE, entre otras y como ejemplo la **Sentencia de 13 de enero de 2005, C-117/03, Asunto Dragaggi y otros**, en la que se recoge que:

(21) Debe señalarse que, con arreglo al artículo 4, apartado 5, de la Directiva, el régimen de protección de las zonas especiales de conservación previsto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva se aplica a un lugar siempre que éste figure, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva, en la lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de la referida Directiva.

(22) El hecho de que, según el anexo III, etapa 2, punto 1, de la Directiva, todos los lugares definidos por los Estados miembros en la etapa 1 de ese mismo anexo, en los que existan tipos de hábitats naturales y/o especies prioritarias, sean considerados lugares de importancia

⁴⁰² En este sentido, la Comisión por Decisión de 19 de Julio de 2006, publicada en el DOUE de 21 de Septiembre de 2006, resolvió aprobar listas comunitarias y en consecuencia, hasta el 21 de septiembre de 2006, no pudo entenderse como obligatoria la aplicación de las medidas de los apartados 2, 3 y 4.

comunitaria no hace que les resulte aplicable el régimen de protección previsto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva antes de que figuren, conforme al artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva, en la lista de lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión.

(23) No puede acogerse la tesis contraria evocada por el órgano jurisdiccional remitente, según la cual, cuando un Estado miembro ha identificado, como en el litigio principal, que en un lugar existe un habitat prioritario y lo incluye en la lista propuesta a la Comisión con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva, ese lugar, habida cuenta del anexo III, etapa 2, punto 1, de la Directiva, debe ser considerado de importancia comunitaria y, por ello, en virtud del artículo 4, apartado 5, de la Directiva, queda sometido a las medidas de protección a que se refiere el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva.

En el mismo sentido, la **Sentencia de 14 de septiembre de 2006, Asunto 244/05, Bund Naturschutz in Bayern eV y otros contra Freistaat Bayern:**

(35) Por lo que respecta al nivel de protección aplicable a los lugares que figuren en la lista nacional remitida a la Comisión, procede recordar que, con arreglo al artículo 4, apartado 5, de la Directiva, el régimen de protección de las zonas especiales de conservación previsto en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de dicha Directiva se aplica a un lugar siempre que figure, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de ésta, en la lista de lugares seleccionados como lugares de

importancia comunitaria aprobada por la Comisión

¿Significa esto por tanto que los espacios propuestos como LIC quedan ausentes de cualquier tipo de protección hasta que resultan aprobados por la UE e incluidos en las listas comunitarias?. La respuesta no puede sino ser negativa y ello por dos razones esencialmente.

La primera, como se destaca por la propia UE⁴⁰³, es que el actual artículo 4 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antiguo artículo 5)⁴⁰⁴ establece la obligación de los EM de adoptar todas las medidas generales o particulares necesarias para asegurar el cumplimiento de los acuerdos comunitarios, entre los que se encuentra sin lugar a dudas, la de garantizar un estado de conservación favorable de los hábitats y especies protegidos por la Directiva.

La segunda, que el propio TJUE se ha encargado de matizar que la inaplicabilidad temporal de las medidas hasta la aprobación de las listas comunitarias, no supone que los EM puedan dejar sin protección los hábitats en fase de aprobación. De este modo, la misma **Sentencia de 13 de enero de 2.005, caso 117/03, Asunto Dragaggi y otros** ya citada, recalca la obligación de los EM de adoptar medidas de protección apropiadas que garanticen la adecuada conservación

⁴⁰³ *ibid.*

⁴⁰⁴ **Artículo 4.3** de la versión consolidada del Tratado constitutivo de la UE: “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión”.

de estos hábitats:

(30) En cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, que figuran en las listas nacionales remitidas a la comisión, y, en especial, a los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la directiva, medidas de protección apropiadas, visto el objetivo de conservación perseguido por la directiva, para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional.

Respecto a esta protección preventiva, que en definitiva pretende salvaguardar el efecto útil de la Directiva, se pronuncia también la **Sentencia de 14 de septiembre de 2006, caso 244/05, asunto Bund Naturschutz in Bayern y otros:**

(44) Habida cuenta de las anteriores consideraciones, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar, respecto a los lugares identificados con vistas a su inscripción en la lista comunitaria, medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de dichos lugares.

(46) Los Estados miembros no pueden, por lo tanto, autorizar intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de un lugar tal como lo definen dichos criterios. Así ocurre en particular cuando una intervención conlleva el riesgo de reducir de forma significativa la superficie del lugar, o de provocar la desaparición de

especies prioritarias existentes en él, o por último, de tener como resultado la destrucción del lugar o la eliminación de sus características representativas.

Esta posición del TJUE, ha sido acogida ya por los órganos judiciales internos nacionales e incluso autonómicos. En este sentido, cabe mencionar la **Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de 28 de noviembre de 2008 (Rec. 711/2006)** o la de **15 de octubre de 2008 (Rec. 883/2006)** en la que tras analizar la jurisprudencia comunitaria, se concluye afirmado que:

(FJ 22) Por tanto, resulta que en nuestro caso el art. 6.3 de la directiva no es de aplicación, aunque sólo sea por razones temporales: cuando el plan se aprueba, se había propuesto el LIC pero la propia demanda reseña que sólo en 2006 se aprueba la decisión. Bastaba por tanto que se adoptaran medidas que protegieran el LIC en tramitación, en el sentido de adoptar medidas de conservación del futuro LIC para evitar su degradación.

Es aceptable entender que el plan pudiera afectar potencialmente al LIC y en tal sentido debería haberse sometido al procedimiento del art. 6-3 de la directiva si el LIC hubiera estado ya declarado como tal; pero lo que no se puede afirmar positivamente es que de hecho exista una negativa incidencia sobre el mencionado LIC; cosa que la parte demandante ni afirma ni prueba. Máxime cuando, como se ha visto, en la tramitación municipal sí es cierto que quien presentó la alternativa técnica la acompañó

de un estudio ambiental que fue valorado por el Ayuntamiento.

Mediante la aprobación de la LPNB, se ha recogido este mandato jurisprudencial y así se ha establecido que **desde el momento que se envíe al Ministerio de Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos como LIC, para su traslado a la Comisión Europea, éstos han de tener un régimen de protección preventiva** que garantice que no exista una merma del estado de conservación de sus hábitats y especies hasta el momento de su declaración formal. Además, establece la obligación de publicar este régimen preventivo en el boletín oficial correspondiente en el plazo máximo de 6 meses desde el envío de la propuesta⁴⁰⁵.

Tampoco hay que olvidar, como destaca GARCÍA URETA, la aplicabilidad de las normas prohibitivas de la Directiva desde que la misma resulta plenamente aplicable a los hábitats y especies protegidas es decir, 10 de junio de 1994: *“No obstante lo anterior, no es posible olvidar un aspecto clave que se desprende del Asunto C-103/00, Comisión v. Grecia, a saber, que las normas prohibitivas*

⁴⁰⁵ **Artículo 43.2 LPNB:** *“Desde el momento que se envíe al Ministerio de Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos como Lugares de Importancia Comunitaria, para su traslado a la Comisión Europea, éstos pasarán a tener un régimen de protección preventiva que garantice que no exista una merma del estado de conservación de sus hábitats y especies hasta el momento de su declaración formal. El envío de la propuesta de un espacio como Lugar de Importancia Comunitaria conllevará, en el plazo máximo de seis meses, hacer público en el boletín oficial de la administración competente sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno, los hábitats y especies prioritarios presentes y el régimen preventivo que se les aplicará”.*

respecto de las especies de fauna y flora resultan invocables desde el 10 de junio de 1994, que es la fecha en que la Directiva era plenamente aplicable, por lo que es posible dar paso a su protección allí en donde se encuentren, con independencia del hábitat que ocupen y de la posible clasificación del mismo”⁴⁰⁶.

Figura 19: Cuadro temporal de aplicación de medidas

Figura de protección	pLIC	LIC	ZEC
Fecha límite establecida en la directiva	Junio de 1995	Junio de 1998	Junio de 2004
Aplicación del artículo 6	Opcional en el caso de los apartados 1, 2, 3 y 4; necesidad de medidas para evitar el deterioro del espacio	Apartados 2, 3 y 4	Apartados 1, 2, 3 y 4

Fuente: Elaboración propia

Finalmente indicar, que la LENPCV⁴⁰⁷ contempla **un régimen de protección preventiva aplicable a los espacios RN 2000 de la Comunitat Valenciana** que tendrá una vigencia máxima de 3 años y que deberá concretarse en el acuerdo de iniciación del expediente de declaración, incluyendo todas o algunas de las siguientes medidas cautelares:

- 1) Prohibición de realizar actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica o hayan de dificultar o imposibilitar la consecución de los objetivos de la declaración de espacio natural protegido. Medida ésta que tendrá en todo caso carácter automático con

⁴⁰⁶ A. García Ureta. 'Cuestiones sobre régimen jurídico de la Red Natura 2000'. Página 720.

⁴⁰⁷ Artículo 28 LEPNPCV.

la iniciación del expediente de declaración del espacio.

- 2) Suspensión del otorgamiento de licencias municipales para las clases de actos que se especifiquen por entenderlos incluidos en el párrafo anterior.
- 3) Suspensión del otorgamiento de autorizaciones de aprovechamientos forestales y cinegéticos, así como de roturación y puesta en cultivo o transformación del mismo.
- 4) Suspensión del otorgamiento de permisos y concesiones mineras.
- 5) Paralización de explotaciones de recursos naturales en curso, de acuerdo con la legislación específica aplicable en cada caso.
- 6) Suspensión de la tramitación del planeamiento urbanístico con incidencia sobre los valores naturales objeto de protección.

En conclusión:

1.- Hasta la aprobación de las propuestas de lugares o espacios a incluir en la RN 2000 por la Comisión no resultan de aplicación las medidas de los apartados 2, 3 y 4 del art. 6 de la DH.

2.- Esto no implica que los espacios deban quedar desprotegidos sino que hasta ese momento, los EM deberán asegurar el estado de conservación de los hábitats protegidos con medidas apropiadas. Medidas que a partir de la entrada en vigor de la LPNB, deberán publicarse en el plazo máximo de 6 meses desde la remisión de la propuesta.

4.- EL EXCLUSIVO RÉGIMEN DE MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DE LAS ZONAS ZEPA.

Como ya hemos comentado anteriormente, las medidas del apartado 1 del artículo 6 de la DH no son de aplicación a las zonas ZEPA, que siguen un régimen diferente con arreglo a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva sobre Aves⁴⁰⁸. Se trata por tanto, de un régimen alternativo al instaurado posteriormente por la DH y que el legislador comunitario ha querido dejar expresamente vigente, al contrario con lo que pasa con el resto del precepto legal.

Llegados a este punto, conviene analizar la naturaleza y características propias de las medidas de conservación de las zonas ZEPA y sustitutivas del

⁴⁰⁸ **Artículo 4 de la Directiva Aves:**

"1. Las especies mencionadas en el anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución. En este sentido se tendrán en cuenta: a) las especies amenazadas de extinción; b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats; c) las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada; d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat. Para proceder a las evaluaciones se tendrán en cuenta las tendencias y las variaciones en los niveles de población. Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de esas especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

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

artículo 6.1 de la DH, a la luz de la doctrina del TJUE.

4.1.- SON NECESARIAS MEDIDAS ESPECIALES Y UN SISTEMA DE PROTECCIÓN ESPECÍFICO

El TJUE ha mantenido mediante una doctrina clara y constante a lo largo de los ya muchos años de aplicación de la DA, **los EM deben adoptar medidas concretas de protección que no deben suplirse con otras de tipo general como la simple declaración como espacio protegido** y que además, no deben limitarse a evitar los atentados y las perturbaciones externas causadas por el hombre, sino que, según la situación que se presente, **deben también incluir las medidas positivas cuyo objetivo sea conservar y mejorar el estado del lugar.**

Además, el régimen de protección no puede tener otro objeto que el de garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el anexo I de dicha directiva y la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el anexo citado, cuya llegada sea regular.

Sentencia del TJUE de 18 de marzo de 1999, Asunto C-166/97,

Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa:

(21) “Respecto a las demás medidas destinadas, según el Gobierno francés, a conferir a la ZPE un régimen jurídico de protección suficiente, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los apartados 1 y 2 de la Directiva sobre las aves imponen a los Estados miembros la obligación de conferir a las ZPE un régimen jurídico de

protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el Anexo I de dicha Directiva y la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el Anexo I, cuya llegada es regular”.

**Sentencia TJUE de 25 de noviembre de 1999, Asunto C-96/98,
Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa:**

(22) “Respecto de las demás medidas destinadas, según el Gobierno francés, a conferir a las ZPE un régimen jurídico de protección suficiente, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de conferir a las ZPE un régimen jurídico de protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el Anexo I de dicha Directiva y la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el Anexo I, cuya llegada es regular”.

**Sentencia TJUE de 27 de febrero de 2003, Asunto C-415/01,
Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica:**

(14) “Si bien el Gobierno belga recuerda, por un lado, que ya existen, en la Región Flamenca, medidas de protección generales y sectoriales que surten efecto en las ZPS, sin embargo reconoce, por otro, que ninguna disposición aplicable en el territorio de esta región prevé que la clasificación de un lugar como ZPS vaya acompañada automáticamente de la aplicación a este lugar del régimen de protección establecido por la

Directiva sobre las aves”.

(15) “Sobre este particular, se ha de recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de conferir a las ZPE un régimen jurídico de protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el anexo I de dicha Directiva y la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el anexo citado, cuya llegada sea regular”.

Sentencia del TJUE de 13 de diciembre de 2007, Asunto C-418/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda:

(153) “Debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de conferir a las ZPE un régimen jurídico de protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el anexo I, así como la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el anexo I, cuya llegada es regular”.

(154) “Como ha señalado la Abogado General en el punto 77 de sus conclusiones, la protección de las ZPE no debe limitarse a medidas destinadas a evitar los atentados y las perturbaciones externas causadas por el hombre, sino que, según la situación que se presente, debe también incluir las medidas positivas cuyo objetivo sea conservar y mejorar el

estado del lugar”.

En aplicación del **deber de instaurar este régimen de protección específico y suficiente**, el TJUE ha analizado diversos supuestos, **considerando que el mismo resultaba manifiestamente insuficiente en determinados casos como los que se exponen a continuación:**

En el caso de la **Sentencia de 18 de marzo de 1999, Asunto C-166/97, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa** donde al respecto del Estuario del Sena, en el que la protección impuesta por el Estado francés se limitaba a la reserva de caza, declaró que “*...al no incluir medidas concretas en ámbitos distintos de la caza, no basta para garantizar una protección suficiente en el sentido de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva sobre las aves*”⁴⁰⁹.

En la **Sentencia de 2 de agosto de 1993, Asunto C-355/90, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España**, en el que se consideró insuficiente “*la declaración de las Marismas de Santoña como reserva natural mediante Ley de 27 de marzo de 1992, no se puede considerar que satisfaga las exigencias establecidas por la Directiva, tanto en lo relativo a la extensión territorial de dicha zona como a su estatuto jurídico de protección*”⁴¹⁰.

En la **Sentencia de 27 de octubre de 2005, Asunto C-166/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica**, donde el único

⁴⁰⁹ Véase apartados 24 y 25 de la Sentencia.

⁴¹⁰ Véase apartado 28 de la Sentencia.

estatuto de protección que alegaba el Estado Heleno consistía en la suma de la aplicación de normas destinadas a proteger el medio ambiente en general y la jurisprudencia nacional, y sin que las mencionadas normas estuvieran destinadas específicamente a la ZEPA o a las especies que en ella vivían.

Finalmente, en la **Sentencia de 25 de noviembre de 1999, Asunto C-96/98, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa**, el único estatuto jurídico de protección de la ZEPA era la aplicación de la Ley de aguas “*en la medida en que sólo contiene disposiciones relativas a la gestión del agua, no puede, en sí misma, garantizar una protección suficiente*” y en cuanto a las medidas agroambientales que alegaba el Estado Francés “*porque éstas tan sólo tienen carácter voluntario y puramente incitativo*”⁴¹¹.

4.2.- LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR LAS MEDIDAS RESULTA INDEPENDIENTE DEL ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES

El TJUE ha dejado claro que no se trata de esperar a que el estado de conservación de las aves protegidas sea malo o que estén disminuyendo el número de especímenes para adoptar las medidas de protección. **Las medidas se deben adoptar por los EM desde la misma entrada en vigor de la Directiva y siempre y cuando estén ante cualquiera de las especies protegidas por la misma:**

Sentencia TJUE de 18 de diciembre de 2007, Asunto C-186/06,

⁴¹¹ Véase apartados 25 y 26 de la Sentencia.

Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España:

(36) “En estas circunstancias, procede declarar que el Estado miembro de que se trata, al autorizar el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues, no cumplió la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, de adoptar las medidas adecuadas para evitar en las zonas afectadas por ese proyecto, que debían haber sido clasificadas como ZEPA, los daños prohibidos, habida cuenta de que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicha obligación ya existe antes de que se compruebe la disminución del número de aves o de que se concrete un riesgo de desaparición de una especie protegida”.

4.3.- LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR LAS ZONAS ZEPA ES UNA DE LAS OBLIGACIONES IMPUESTAS, PERO NO LA ÚNICA

Ya tratamos en el Capítulo III de esta tesis doctoral, del proceso y criterios de delimitación de las zonas ZEPA. Toca ahora resaltar, que el apartado 1 del artículo 4, establece la obligación de los EM de adoptar un conjunto y variado sistema de medidas de protección y en particular, que no exclusivamente, que se declaren los espacios ZEPA.

Por ello, sobre los EM recae el deber e imperativo legal de evitar el deterioro de los espacios o hábitats propios de las especies protegidas por la Directiva y ello, aunque no hayan sido declarados aún como zona ZEPA:

Sentencia del TJUE de 25 de noviembre de 1999, Asunto C-96/98

“Poitevin Marsh”, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa:

(35) “A este respecto, es preciso recordar en primer lugar que, el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, tanto en su versión original como en su versión modificada por la Directiva sobre los hábitats, impone a los Estados miembros la obligación de tomar las medidas apropiadas para evitar, en particular, el deterioro de los hábitats en las ZPE clasificadas con arreglo al apartado 1 de este mismo artículo”.

(41) “En segundo lugar, hay que recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de tomar las medidas adecuadas para evitar, en particular, el deterioro de los hábitats en las zonas más apropiadas para la conservación de la avifauna silvestre, incluso en los casos en los que las zonas afectadas no hubieran sido calificadas como ZPE cuando debían haberlo sido”.

4.4.- LAS MEDIDAS HAN DE ADOPTARSE A TRAVÉS DE DISPOSICIONES LEGALES ESPECÍFICAS, EXPRESAS, VINCULANTES Y PÚBLICAS

Los criterios para la delimitación y designación de las zonas ZEPA han de ser objetivos y estar positivizados en una norma que vincule a las Administraciones Públicas. Es decir, **la declaración de las zonas ZEPA y su delimitación, no pueden ser el fruto de simples prácticas administrativas que puedan variar al albur del criterio de los responsables de las mismas de forma discrecional.** Por

tanto, se necesita la adopción de una norma legal que recoja las directrices de la Directiva y cuya correcta aplicación por la Administración, pueda ser revisada por los órganos jurisdiccionales.

Por otro lado, **el TJUE ha resaltado que la designación de una ZEPA podría conllevar consecuencias sobre el tipo de actividades que se pueden llevar a cabo en ellas por lo que, los afectados por la declaración, deberían poder estar involucrados en los procedimientos de declaración de la misma**⁴¹².

⁴¹² Ya comentamos que el **artículo 43 de la LPNB** ha introducido **la obligación de las CCAA de realizar un procedimiento de información pública** antes proceder a la declaración tanto de ZEPA como ZEC. Además una vez declarados estos espacios se han de publicar en los respectivos Diarios Oficiales incluyendo información sobre sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno de ellos.

En cuanto al **trámite de audiencia a los interesados** (propietarios) que pudieran ser afectados por la declaración de la ZEPA la cuestión es diferente. En la **Sentencia del 26 febrero 2010 (RJ 2010\4111)** el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la necesidad de dicho trámite. En el fallo se desataca que la necesidad de dicho trámite vendría dada por aplicación de la legislación de procedimiento administrativo y no por aplicación de la Directiva o de la norma interna de transposición que no establecen dicha obligación. El Tribunal reconoce la conveniencia de que se regulara un trámite que permitiera la participación de los interesados en el mismo, dando satisfacción a tal exigencia en conjunción con las imposiciones derivadas de la Directiva y con los límites que de la designación administrativa de las zonas de protección se derivan. No obstante, termina desestimando el recurso por la ausencia de dicho trámite al considerar que hubiera sido necesario, pero que, dado el concreto contenido del supuesto de autos, su ausencia no produciría los efectos anulatorios pretendidos de conformidad con el principio de economía procesal y, sobre todo, teniendo en cuenta la escasa autonomía que, en la concreta función de delimitación de la ZEPA tienen las administraciones responsables cuyos acuerdos no son sino el resultado de la aplicación de unos determinados criterios objetivos, de carácter científico, establecidos en la Directiva, que no pueden ser alterados como consecuencia de determinadas alegaciones de interesados.

**Sentencia TJUE de 15 de marzo de 1990, Asunto C-339/87,
Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países
Bajos:**

(25) “...como ya se ha subrayado, el hecho de que en un Estado miembro determinado, no tengan lugar algunas de las actividades incompatibles con las prohibiciones de la Directiva no puede justificar la inexistencia de disposiciones legales en este sentido. En efecto, para garantizar jurídicamente y no solo de hecho, la aplicación completa de las Directivas los estados miembros deben establecer un marco legal preciso en el ámbito de que se trate”.

(29) “La explicación según la cual los imperativos de protección...se respetan de hecho debido a la práctica ministerial...no puede ser acogida ya que como señalo este Tribunal de Justicia en la Sentencia de 23 de febrero de 1988 (caso 429/85, Comisión contra República italiana), meras prácticas administrativas que por su naturaleza pueden ser modificadas discrecionalmente por la administración, no pueden ser consideradas como constitutivas de una válida ejecución de la obligación que incumbe a los

Finalmente, en la Sentencia se matiza que otra cosa será la necesidad de dicho trámite en los **procedimientos posteriores en relación con la efectiva limitación de los usos** que puedan desarrollarse en los terrenos afectados (Plan de Gestión de la ZEPA o del Área de Protección en la que la misma se convierta, o concreta clasificación de los terrenos en el instrumento de planeamiento urbanístico que recoja la protección derivada de la ZEPA).

estados miembros destinatarios de una Directiva en virtud del Artículo 189 del Tratado”.

Sentencia TJUE de 27 de febrero de 2003, Asunto-415/01, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica:

(19) “La Comisión sostiene que el Derecho interno belga no se ha adaptado correctamente a la Directiva sobre las aves por cuanto los mapas geográficos que delimitan las ZPS en la Región Flamenca carecen de fuerza vinculante frente a terceros, por lo cual no les son oponibles. En Derecho belga, las medidas dictadas por las autoridades regionales deben publicarse necesariamente en el Moniteur belge para adquirir fuerza vinculante. Sólo esta publicación origina una presunción iuris et de iure de que las medidas adoptadas han llegado a conocimiento de los sujetos de Derecho y garantiza, por este motivo, su oponibilidad a terceros. Ahora bien, los mapas que delimitan las ZPS en el territorio de la Región Flamenca no son objeto de publicación alguna en el Moniteur belge. Se exponen meramente en las casas consistoriales de los municipios con el fin de que lleguen a conocimiento de la población”.

(21) “A este respecto, conviene recordar que, según reiterada jurisprudencia, las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica (véase, en particular, la Sentencia de 17 de mayo de 2001, Comisión/República italiana, C-159/99, Rec. p. I-4007, apartado 32). El principio de seguridad

jurídica exige dar una publicidad adecuada a las medidas nacionales adoptadas en aplicación de una normativa comunitaria de forma que los sujetos de Derecho afectados por dichas medidas puedan conocer el alcance de sus derechos y obligaciones en el ámbito específico regulado por el Derecho comunitario (véase la Sentencia de 20 de junio de 2002, Mulligan y otros, C-313/99, Rec. p. I-5719, apartados 51 y 52)”.

22. “Por lo que atañe a los mapas que delimitan las ZPS, deben tener necesariamente una indiscutible fuerza vinculante. En efecto, de no ser así, podría cuestionarse en cualquier momento la delimitación geográfica de las ZPS. De la misma forma, podría no alcanzarse plenamente el objetivo de protección del artículo 4 de la Directiva sobre las aves, recordado en el apartado 17 de la presente Sentencia”.

4.5.- LA DESCATALOGACIÓN TOTAL O PARCIAL DE UNA ZEPA SOLO PUEDE REALIZARSE EN BASE A LA EVOLUCIÓN NATURAL CIENTÍFICAMENTE PROBADA

La protección y declaración de un espacio ZEPA se realiza, como en el resto de las figuras de protección ambiental, **en función de los valores naturales existentes en el mismo**. Criterios de razonabilidad jurídica indican por tanto, **que la descatalogación de la misma solo pueda producirse por la desaparición o degradación de dichos valores**.

No obstante lo dicho, la aplicación a la práctica de esta conclusión se ve

dificultada por dos cuestiones: la primera, como señala LOPEZ RAMÓN⁴¹³, que no todo tipo de degradación debe de llevar automáticamente a la pérdida de la protección ambiental; y la segunda, que la DA no regula ni se refiere en punto alguno a la descatalogación de las zonas ZEPA. Por ello, se hace imprescindible analizar la doctrina del TJUE a efectos de determinar porque motivos y bajo qué premisas y procedimientos es viable dicha descatalogación.

En cuanto a los motivos, el TJUE ha subrayado que **la descatalogación solo y únicamente podrá efectuarse por motivos excepcionales y estos motivos han de responder a un interés general superior al interés al que responde el objeto ecológico al que se refiere la Directiva**. Por ello, no pueden tenerse en cuenta de forma autónoma, única y desligada de dicha ponderación, consideraciones de tipo económico o recreativo⁴¹⁴.

Sentencia TJUE de 11 de julio de 1996, Asunto C-44/95 “Lappel Bank”, Regina contra Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds:

(30) “Por otra parte, del apartado 19 de la Sentencia sobre las marismas de Santoña resulta que, en el marco del artículo 4 de dicha

⁴¹³ F. López Ramón. 'La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos' (1980) 44 Studia Albornotiana. Página 119.

⁴¹⁴ Esta doctrina del Tribunal comunitario ha sido recogida en el **artículo 49 de la LPNB** en el que la propuesta de descatalogación se limita a los supuestos en que lo justifiquen los cambios provocados por la evolución natural y científicamente demostrada. Además el procedimiento incorporará un trámite de información pública, previo a la remisión de la propuesta a la Comisión Europea.

Directiva, considerado en su conjunto, las exigencias económicas no pueden corresponder, de todas formas, a un interés general superior a aquel al que responde el objetivo ecológico previsto por la Directiva”.

(31) “Por ello, sin que siquiera sea necesario adoptar postura sobre la eventual pertinencia de las razones de interés general superior a efectos de la clasificación de una ZPE, procede responder a la primera parte de la segunda cuestión que el apartado 1 o el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva sobre las aves deben interpretarse en el sentido de que al elegir y delimitar una ZPE, un Estado miembro, no puede tener en cuenta exigencias económicas como constitutivas de un interés general superior a aquel al que responde el objetivo ecológico contemplado por esta Directiva”.

Sentencia TJUE de 2 de agosto de 1993, Asunto C-355/90 Marismas de Santoña, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España.

(18) “Este argumento no puede acogerse. En efecto como resulta de la Sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/ República Federal de Alemania, los Estados miembros, al trasponer una Directiva, no están habilitados para invocar excepciones basadas en la consideración de otros intereses”.

(19) “Tratándose, en concreto, del artículo 4 de la Directiva, el Tribunal sostuvo en la Sentencia citada que estas razones, para ser admitidas, deben responder a un interés general superior al interés ecológico contemplado por la Directiva. En particular, los intereses

mencionados en el artículo 2 de la Directiva, a saber, las exigencias económicas y recreativas, no pueden ser tenidos en cuenta. A este respecto, el Tribunal ya ha sostenido en sus dos Sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Reino de Bélgica y Comisión/República italiana, 247/85 y 262/85, que esta disposición no constituye una excepción al régimen de protección establecido por la Directiva”.

Sentencia TJUE 13 de julio de 2006, Asunto C-191/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Portugal.

(10) “Debe subrayarse asimismo que son los criterios de índole ornitológica contenidos en los apartados 1 y 2 del artículo 4 los que deben guiar a los Estados miembros en la elección y en la delimitación de las ZPS (véase, en este sentido, la Sentencia Royal Society for the Protection of Birds, antes citada, apartado 26)”.

(11) “De lo dispuesto en el Decreto-Ley nº 141/2002 se deduce que se modificó la delimitación de la ZPS de que se trata dado que dicha ZPS incluía zonas que no constituyen hábitats que revistan importancia para las aves esteparias”.

*(12) “Con todo, debe subrayarse, según lo alega con razón la Comisión, que si bien las zonas excluidas de la ZPS cubierta por el referido Decreto-Ley no albergan aves esteparias, sí albergaban otras especies de aves silvestres que figuran en el anexo I de la Directiva y cuya protección había justificado la designación de la referida ZPS, a saber, en particular la grulla común (*Grus grus*), el búho real (*Bubo bubo*), el buitre negro*

(Aegypius monachus), el águila calzada (Hieraaetus pennatus) y el buitre leonado (Gypus fulvus)”.

(13) “En estas circunstancias, un Estado miembro no puede reducir la superficie de una ZPS ni tampoco modificar su delimitación, a menos que las zonas excluidas de la ZPS ya no correspondan a los territorios más adecuados para la conservación de las especies de aves silvestres, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva”.

Siendo esto así, **el TJUE ha admitido en determinados casos algunas excepciones, siempre en supuestos donde el interés económico o social se argumentaba de forma paralela y complementaria a la justificación medioambiental**⁴¹⁵. La introducción de esta excepcionalidad, parece venir justificada por evitar la oposición social que genera la imposición estricta de prohibiciones sobre una determinada zona y que a la larga, conlleva una disminución de las designaciones y de la protección medioambiental⁴¹⁶.

Cabe reseñar finalmente, que a raíz de la sustitución de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la DA por los apartados 2,3 y 4 del artículo 6 de la DH, **el TJUE ha permitido en algún supuesto la reducción de la ZEPA por razones de índole**

⁴¹⁵ Sentencia del TJUE de 28 de febrero de 1991, Asunto C-57/89. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal Alemana: (25) “En consecuencia, para justificar la decisión del trazado del nuevo dique debía tomar en consideración la voluntad de garantizar la supervivencia del puerto de pesca de Greetsiel, ya que existen las mencionadas compensaciones ecológicas y solamente por esta razón”.

⁴¹⁶ L. Kramer. 'European environmental law casebook' (1993). Página 229.

social o económica:

**Sentencia del TJUE de 11 de julio de 1996, Asunto C- 44/95,
Regina contra Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal
Society for the Protection of Birds:**

(37) “A este respecto, procede señalar que, como sostiene la Comisión en sus observaciones, el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva sobre los habitats, tal como figura en la Directiva sobre las aves, ha ampliado, a raíz de la sentencia sobre los diques de Leybucht, donde se trataba de la reducción de una zona ya clasificada, el abanico de razones que pueden justificar actuaciones que afecten a una ZPE, incluyendo expresamente en él las de índole social o económica”.

En cuanto al procedimiento, se ha rechazado por el TJUE la capacidad de los EM de llevar a cabo dicha descatalogación. Es la propia UE la competente para decidir si se da el supuesto que ampara la reducción o modificación de la ZEPA y ello, en base a que las especies de aves que alberga son patrimonio común de todos los EM, al tratarse de una cuestión claramente transfronteriza por aplicación del propio artículo 1 de la Directiva:

**Sentencia del TJUE de 28 de febrero de 1991, Asunto C- 57/89,
Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal
Alemana:**

(20) “Si bien es cierto que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación al escoger los territorios más apropiados para

clasificarlos como zonas de protección especial, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, por el contrario no pueden disponer del mismo margen de apreciación, en el ámbito del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas, ya que ellos mismos reconocieron en sus declaraciones que dichas zonas reúnen las condiciones de vida más apropiadas para las especies enumeradas en el Anexo I de la Directiva. De no ser así, los Estados miembros podrían eludir unilateralmente las obligaciones que les impone el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva en materia de zonas de protección especial”.

Finalmente, mencionar que tras la aprobación de la DH, **cabría plantearse como mantienen DE SADELEER y BORN⁴¹⁷, que la posible descatalogación de una ZEPA no tenga que decidirse en base a la doctrina transcrita sino en aplicación del procedimiento establecido en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la DH.**

En contra de esta tesis se posiciona GARCIA URETA⁴¹⁸, al entender que el procedimiento marcado en el artículo 6 va dirigido no a descatalogar el espacio protegido (ya sea LIC, ZEC o ZEPA) sino a evaluar la incidencia de planes y programas en los mismos aunque de facto pueda implicar una reducción de su

⁴¹⁷ N. De Sadeleer and C. Born, *Droit international et communautaire de la biodiversité* (Daloz, 2004). Página 502.

⁴¹⁸ A. García Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad: Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna* (Gómez-Acebo&Pombo, Iustel, 2010). Página 285.

ámbito.

Particularmente, nos inclinamos por apoyar el posicionamiento de GARCÍA URETA, lo que no implica que la entrada en vigor del artículo 6 no haya introducido matizaciones y mayores posibilidades por parte de los EM a la hora de plantear a la UE una descatalogación total o parcial de la ZEPA.

4.6.- FUERA DE LAS ZONAS ZEPA LOS ESTADOS MIEMBROS TAMBIÉN DEBEN ESFORZARSE EN EVITAR LA CONTAMINACIÓN O DETERIORO DE LOS HÁBITATS

La segunda parte del apartado 4 del artículo 4 de la DA⁴¹⁹ sigue siendo aplicable de forma que **los EM tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación o deterioro de los hábitats aun cuando la ZEPA no se encuentre delimitada o en el caso de que queden fuera del ámbito de la misma.**

La Directiva no introduce una definición expresa de los conceptos “contaminación” ni “deterioro” siendo sin embargo necesario la delimitación de ambos conceptos, a efecto de clarificar las obligaciones impuestas por el legislador comunitario. En este sentido, téngase en cuenta por ejemplo, que no toda emisión contaminante conlleva contaminación en términos ambientales, siendo necesario

⁴¹⁹ **Artículo 4.4 in fine:** “Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats”.

para ello que exista afectación de un objeto ambiental en cantidades sustanciales⁴²⁰.

La UE ha intentado profundizar en la definición de ambos conceptos y así en determinados procesos judiciales los ha considerado como **las perturbaciones que menoscaben significativamente la calidad de las condiciones de vida de las aves** sin que sea necesario por tanto, que dichas perturbaciones lleguen a poner en peligro la supervivencia o reproducción de las mismas:

Párrafos 33 y 34 de las Conclusiones del Abogado General Van Gerven en el caso de las Marismas de Santoña:

“...con esta disposición el Consejo ha querido indicar que no se puede producir en una zona de protección ninguna contaminación, deterioro o perturbaciones que menoscaben significativamente la calidad de las condiciones de vida de las aves. Así pues, estos conceptos también comprenden factores negativos que, aunque no pongan en peligro la supervivencia y reproducción de las aves, si menoscaban de modo significativo su reproducción y supervivencia en las condiciones más adecuadas...cuando al apartado 4 del artículo 4 habla de medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección la contaminación o el deterioro y las perturbaciones, se refiere en particular a una obligación de los estados miembros de instaurar en dichas zonas un régimen general de protección de la calidad de las condiciones de vida de las aves para que

⁴²⁰ Martin W. Holdgate, *A perspective of environmental pollution* (CUP Archive, 1980). Página 17.

puedan vivir y reproducirse en las condiciones más apropiadas”.

De forma más precisa, se define el deterioro en la respuesta de la Comisión al Parlamento Europeo a pregunta de éste y en la que se incide **en aquellos fenómenos que tengan un efecto “significativo” por ocasionar una modificación negativa importante de la dinámica de la población o de las características eco-etológicas de las poblaciones de aves protegidas.**

Respuesta de la Comisión a la Pregunta escrita 451/92 del Parlamento Europeo (DOC 289/16):

“Se entiende por perturbaciones que tengan un impacto significativo todos aquellos fenómenos que ocasionen una modificación negativa importante de la dinámica de la población o de las características eco-etológicas de las poblaciones sensibles de aves que viven en las zonas de protección”.

En conclusión, y en palabras de GARCÍA URETA, para determinar si no se cumple con la obligación de evitación del deterioro habrá que acreditar una serie de aspectos generales entre los que se encontrarían: *“a) el declive o regresión de los hábitats o de las zonas húmedas, b) la afección a los lugares de descanso o c) también una posible reducción del nivel de población, ya que las medidas exigibles por el art. 4.4 (segunda frase) han de dirigirse junto con las demás medidas exigidas por la Directiva, a establecer o mantener el nivel de las poblaciones de las especies afectadas, de acuerdo con el art. 2, teniendo en cuenta en qué medida y de qué modo las especies dependen de los hábitats y qué relación guarda su*

conservación con las otras exigencias mencionadas en esta disposición”⁴²¹ .

5.- LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DEL ARTÍCULO 6.1 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS

Artículo 6.1 DH: *“Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, 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”.*

5.1.- CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN

La primera cuestión que hay que destacar al respecto de las medidas de conservación contempladas en el apartado 1 del artículo 6, es que **se trata de medidas de carácter eminentemente activo o positivo, a diferencia de las del resto de apartados que denotan un carácter marcadamente preventivo.** No se trata ahora de proteger los hábitats o especies de frente a actividades propias o ajenas a la gestión del lugar, sino de aprobar e implantar medidas concretas que aseguren un estado de conservación favorable de los mismos.

Por otro lado, y como ya hemos comentado, se trata de medidas que

⁴²¹ A. García Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad: Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna* (Gómez-Acebo&Pombo, Iustel, 2010). Página 320.

conforman un régimen de protección de carácter genérico que resulta de aplicación a todas las zonas ZEC⁴²², así como a todos los hábitats del Anexo I y especies del Anexo II de la Directiva.

Tienen un **marcado carácter instrumental o finalista**. Es el resultado lo que importa. La DH proporciona una relación de instrumentos o medidas pero lo esencial es la obligación principal es decir, conservar los hábitats y especies protegidas de acuerdo a la exigencias ecológicas de los mismos.

Debido a la importancia del fin y no del medio, debe entenderse, con independencia del carácter obligatorio o no de las que se enumeran, que **la lista de medidas del apartado 1 no es exhaustiva y que tiene carácter de “numerus apertus”**, pudiendo adoptar los EM todas aquellas que consideren necesarias o convenientes a efecto de lograr el objetivo marcado por el legislador comunitario.

Finalmente y dentro de las relacionadas, destaca el **carácter voluntario de las medidas de planificación**⁴²³ en contraposición con el obligatorio de las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales. El **carácter obligatorio de estas últimas medidas** ha sido ratificado por el TJUE en la **Sentencia de 10 de mayo de 2007, Asunto C-508/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Austria**, en la que se analiza el posible incumplimiento del

⁴²² No incluyendo a las zonas ZEPa como ya hemos analizado en el punto anterior de este capítulo.

⁴²³ Carácter voluntario o potestativo que se deduce claramente de la redacción del apartado 1 en la que destaca la expresión “en su caso”: “...*fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo...*”.

Estado Austriaco al no haber adaptado su derecho interno completa o correctamente a varias disposiciones de la Directiva. En concreto, la Comisión denunciaba entre otras cosas, que la trasposición utilizaba la expresión “*en su caso*” respecto de todas las medidas del apartado 1 sin diferenciar por tanto entre las referentes al planeamiento y las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales. Finalmente, el TJUE declara el incumplimiento de Austria por tal motivo, subrayando el carácter obligatorio de estas medidas para los EM y limitando su margen discrecional o decisorio a los medios y opciones técnicas que puedan utilizarse en su aplicación:

(74) En cuanto al motivo formulado por la Comisión, procede señalar que tanto el artículo 6, apartado 1, de la Directiva, como el artículo 9, apartado 5, de la Nö NSchG emplean la expresión «en su caso». No obstante, en la disposición nacional, dicha expresión se refiere de manera general a todas las medidas de conservación, lo que significa que, según esta disposición, la adopción de tales medidas no es obligatoria.

(75) En cambio, en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva, esta misma expresión sólo se refiere a supuestos teóricos particulares, en concreto, determinados medios y opciones técnicas de conservación que se definen como «planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo».

(76) Así, la Directiva impone la adopción de medidas de conservación necesarias, lo que excluye cualquier margen de apreciación a este respecto por parte de los Estados miembros y limita las eventuales

facultades reglamentarias o decisorias de las autoridades nacionales a los medios que deben emplearse y a las opciones técnicas que deban realizarse en el marco de dichas medidas.

Podríamos concluir por tanto, que trata de medidas activas, de carácter genérico, finalistas, no exhaustivas y de carácter obligatorio o voluntario según se trate de unas u otras.

5.2.- OBJETIVO DE LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN

Hemos resaltado en el apartado anterior, el carácter instrumental o finalista de las medidas de conservación impuestas por este apartado de la DH que deben tener como finalidad la de conservar los hábitats y especies protegidas de acuerdo a la exigencias ecológicas de los mismos. Por ello, y a efecto de entender con claridad las obligaciones impuestas por la misma, resulta necesario desgranar que entiende la DH por “**conservación**” y que por “**exigencias ecológicas**”.

En cuanto al término “**conservación**”, entendiende por tal “*un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable con arreglo a las letras e) e i)*”⁴²⁴.

El “**estado de conservación**” se describe así mismo en la norma, como el conjunto de las influencias que pueden afectar a largo plazo tanto a los hábitats como a las especies y en cuanto a cuándo se considera que el mismo resulte

⁴²⁴ Artículo 1.a) de la DH.

favorable, se distingue por el legislador comunitario entre hábitats y especies.

Respecto de los hábitats, se llegará a tal estado únicamente, cuando se den acumulativamente las siguientes situaciones: su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen; la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible; y el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable.

Para las especies, la meta a efecto de alcanzar el estado deseado, se identifica a través de los siguientes parámetros: que, los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca, que, el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible; y finalmente, que exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo.

Al contrario de lo que ocurre con el concepto de conservación, **la DH no define expresamente que se entiende por “exigencias ecológicas”**. La Comisión Europea por su parte considera que en dicho concepto *“se incluyen todas las necesidades ecológicas de factores bióticos y abióticos para garantizar el estado de conservación favorable de los tipos de hábitats y especies, incluidas sus*

relaciones con el entorno (aire, agua, suelo, vegetación, etc.)”⁴²⁵ y que, esas necesidades, se basan en conocimientos científicos que sólo pueden determinarse en función de cada caso.

Así pues y como corolario, podríamos decir que en base al mandato contenido en el artículo 6 apartado 1 de la Directiva, **los EM se encuentran obligados tomar las medidas necesarias para alcanzar un estado de conservación favorable de hábitats y especies en función de las exigencias ecológicas de cada uno de ellos, necesidades que deben ser determinadas en función de los conocimientos científicos existentes en cada momento.**

5.3.- TIPOS DE MEDIDAS

Como ya hemos advertido, la relación de medidas de conservación que se efectúa en el artículo 6 apartado 1, **es una lista no cerrada o exhaustiva**. Los EM deberán por tanto adoptar todas aquellas que consideren necesarias o convenientes para alcanzar el objetivo definido en el apartado anterior. Hecha esta advertencia, el artículo en cuestión hace referencia a que dichas medidas pueden ser como mínimo de dos tipos: *“las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales”* y *“en su caso, adecuados planes de gestión”*.

⁴²⁵ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 19.

5.3.1.- Las medidas relacionadas con la planificación: los planes de gestión de la Directiva y su posible integración en otros planes de tipo medioambiental

Reza la Directiva comunitaria que “...*los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo...*”.

Ya hemos mencionado anteriormente, el carácter potestativo en la DH de la aprobación de los denominados planes de gestión. La UE impone a los EM la obligación de conservación y la creación de un régimen de protección específico para los hábitats y especies sin embargo, otorga libertad a la hora de escoger el medio en concreto que se utilice para dicha creación, apuntando a la posible aprobación de adecuados planes de gestión. Esta libertad de elección, se justifica por la UE, en una reciente publicación⁴²⁶, en base al principio de subsidiariedad, destacando que los planes de gestión son ampliamente utilizados por los EM pero que existen también otro tipo de medidas que pueden aplicarse solas o en combinación con los planes de gestión.

Por otro lado, la UE destaca **que lo importante es establecer las medidas de conservación necesarias para la RN 2000 y que estas medidas pueden**

⁴²⁶ Comisión Europea, *Establishing conservation measures for Natura 2000 Sites* (Bruselas 2014). Página 6: “*The choice is left to the Member States, in conformity with the principle of subsidiarity. Management Plans are widely used in the EU countries, but other measures are also successfully applied and in many countries the different options are used in combination for the management of Natura 2000 sites*”.

contemplarse en planes de gestión específicos para un lugar o un grupo de lugares o en planes de gestión sectorial que establezcan los objetivos de conservación y específicos para un sector en particular, por ejemplo, la silvicultura, la agricultura, el agua, etc... Posibilidad esta última que responde, sin duda alguna, al principio de integración de la política medioambiental en el resto de políticas comunitarias del que ya hemos tratado sobradamente en esta tesis doctoral.

A parte de lo expuesto, no va más allá la Directiva comunitaria. En efecto, la norma no especifica ni el contenido, ni las características, ni los requisitos de tramitación ni aprobación de estas figuras de planificación medioambiental, lo que deja completamente en manos de los EM.

A nivel interno y como ha sucedido en muchos otros países comunitarios, **España ha optado por imponer como obligatoria la aprobación de los planes de gestión**, obligación que afecta, dado el tenor de la norma nacional, tanto a las zonas ZEC como a las ZEPA⁴²⁷. No obstante, esta aprobación debe ser simultánea

⁴²⁷ **Artículo 46.1 LPNB:** *“Respecto de las **Zonas Especiales de Conservación** y las **Zonas de Especial Protección para las Aves**, las Comunidades autónomas fijarán las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, **que implicarán:** a) **Adecuados planes o instrumentos de gestión**, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable. Estos 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”.*

a la declaración de las ZEC⁴²⁸ mientras que en el caso de las ZEPA no ocurre lo mismo, pudiendo declararse éstas y diferir a un momento posterior la aprobación del plan de gestión correspondiente.

Además, la LPNB marca el contenido mínimo de los planes, que deberán incluir al menos: “...*los objetivos de conservación del lugar, así como las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable*”⁴²⁹.

La imposición de la aprobación de los planes de gestión nos parece una medida adecuada. No debe olvidarse, como recuerdan CHAPE y OTROS⁴³⁰, que los objetivos de protección en relación con la biodiversidad, no deben medirse sólo ni se alcanzan en atención a la cantidad y extensión de las áreas protegidas, sino que es necesario proporcionar regímenes de protección eficaces para conservar la biodiversidad que queda en el mundo. En el mismo sentido, MARGULES y

⁴²⁸ **Artículo 43.3 LPNB:** “Una vez aprobadas o ampliadas las listas de LIC por la Comisión Europea, éstos serán declarados por las Administraciones competentes, como ZEC lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, **junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión...**”.

⁴²⁹ **Art. 46.1.a) LPNB.**

⁴³⁰ S. Chape and others. 'Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets' (2005) 360(1454) *Philos Trans R Soc Lond B Biol Sci* 443. Página 454: “Above all, national governments need to progress the protected areas agenda adopted at the CBD CoP7—including the endorsed outcomes of the Fifth World Parks Congress held in 2004—to provide effective protection regimes to conserve the world's remaining biodiversity. The application of such effectiveness is the test of real political will, expressed through good governance, enforcement of legal protection and provision of resources necessary for protected area management”.

OTRO⁴³¹, señalan que la realización de los objetivos de conservación requiere de estrategias para la gestión de los lugares incluyendo las áreas asignadas a la producción y protección. Según este autor, las declaraciones de protección, por si solas, no son adecuadas para la conservación de la naturaleza, sino que deben ser la piedra angular sobre la que se construyan las estrategias regionales.

Pues bien, **sin duda la vía más directa y eficaz para ello es la gestión de los suelos protegidos mediante la aprobación de las normas que regulan los usos y actividades que, de forma tradicional, se dan en los mismos.** Así lo ha destacado la doctrina internacional de forma constante a lo largo de estos años de vigencia de la Directiva⁴³².

⁴³¹ C. Margules and R. Pressey. 'Systematic conservation planning' (2000) 405(6783) Nature 243: Página 243: *"The realization of conservation goals requires strategies for managing whole landscapes including areas allocated to both production and protection. Reserves alone are not adequate for nature conservation but they are the cornerstone on which regional strategies are built. Reserves have two main roles. They should sample or represent the biodiversity of each region and they should separate this biodiversity from processes that threaten its persistence. Existing reserve systems throughout the world contain a biased sample of biodiversity, usually that of remote places and other areas that are unsuitable for commercial activities. A more systematic approach to locating and designing reserves has been evolving and this approach will need to be implemented if a large proportion of today's biodiversity is to exist in a future of increasing numbers of people and their demands on natural resources"*.

⁴³² Ver a este respecto: O. P. Ostermann. 'The need for management of nature conservation sites designated under Natura 2000' (1998) J Appl Ecol 968; S. Muller. 'Appropriate agricultural management practices required to ensure conservation and biodiversity of environmentally sensitive grassland sites designated under Natura 2000' (2002) 89(3) Agric, Ecosyst Environ 261; K. Henle and others. 'Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe—A review' (2008) 124(1)ibid 60; Stephen R. Kellert and others. 'Community

De hecho, se ha incluso demostrado, que determinados usos y actividades tradicionales refuerzan la biodiversidad frente a otros hábitats menos transformados, por lo que se considera esencial una regulación sostenible de los mismos a través de los planes de gestión. En este sentido, LOZANO VALENCIA⁴³³ y CADIÑANOS AGUIRRE⁴³⁴ refuerzan el papel de este tipo de usos:

“Las ZEC han de contar con las medidas de conservación necesarias, para lo que se prevé, según el artículo 6 de la Directiva Hábitat, la elaboración y puesta en marcha de «adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo». No podemos descartar que la protección de estos lugares, en ocasiones, pueda requerir la continuación o fomento de actividades humanas tradicionales, ya que, si bien el objetivo de la Red N2000 es el mantenimiento de la biodiversidad, también tiene presente las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades locales de los lugares asignados. Ello debe reflejarse en los Planes de Gestión, que además tienen que

natural resource management: promise, rhetoric, and reality' (2000) 13(8) Society & Natural Resources 705.

⁴³³ PJ Lozano, *Bases para una zoogeografía aplicada: diseño de una metodología geográfica de atlas de fauna, aplicación a los vertebrados del sector nororiental de Guipuzkoa (País Vasco)* (Herka, 2009).

⁴³⁴ J. A. Aguirre Cadiñanos, P. Valencia Lozano and V. Pérez Quintanilla. 'Propuesta de marco metodológico integrado para la valoración biogeográfica de espacios Red Natura 2000 de la Comunidad Autónoma del País Vasco: el ejemplo de Gárate-Santa Bárbara (Guipúzcoa)' (2011) (57) Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 33.

considerar la evaluación a la que se ha de someter toda actividad que se ejerza en una ZEC. Se entiende por tanto que los Planes de Gestión de las ZEC deberían adecuar las medidas adoptadas a las actividades humanas sostenibles desarrolladas en estos lugares, así como a la potencialidad de sus impactos socioeconómicos. Es más, trabajos como los realizados por Lozano (2008), demuestran fehacientemente que determinados usos tradicionales en los agrosistemas garantizan unos niveles de biodiversidad superiores a los registrados dentro de hábitats naturales menos transformados”.

Volviendo a la regulación interna de estas medidas de conservación y en concreto de los planes de gestión, la LPNB introdujo una novedad importante. Nos referimos a las llamadas “directrices de conservación”. **En efecto la ley estableció la obligación del Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las CCAA, de elaborar unas Directrices de Conservación de la RN 2000 y que serían el marco orientativo para la elaboración y aprobación de los planes de gestión**⁴³⁵.

⁴³⁵ **Artículo 42.3 LPNB:** “El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la participación de las comunidades autónomas, elaborará y mantendrá actualizadas, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, unas directrices de conservación de la Red Natura 2000. Estas directrices constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios y serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

Pues bien, estas Directrices han sido ya aprobadas en 2011⁴³⁶ y su aprobación, resulta esencial a la hora de gestionar los lugares de la RN 2000 dado que, como se establece expresamente en las mismas, otorgan carta de naturaleza de “*instrumento de gestión de la RN 2000*” a cualquier plan que se haya elaborado siguiendo sus criterios y además, obliga a los preexistentes a la adaptación a su contenido. Es verdad sin embargo, que no se establece plazo alguno para que deba producirse dicha adaptación, por lo que se pone en riesgo la efectividad de esta imposición revisora, entendiéndose que hubiera sido conveniente fijar un plazo determinado para llevar a cabo la misma.

No obstante, debemos destacar la importancia de estas Directrices, que ya venían siendo reclamadas desde tiempo atrás por los grupos ecologistas⁴³⁷, para la efectividad de las medidas de planificación de la RN 2000. Se podría decir que, **una gestión efectiva del sistema de áreas protegidas, requiere una aproximación coordinada respecto a las unidades que componen el conjunto del sistema.** Este

⁴³⁶ Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publican los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en materia de patrimonio natural y biodiversidad (BOE núm. 244, de 10 de octubre de 2011).

⁴³⁷ Ecologistas en Acción, '225 medidas para el desarrollo sostenible' in *225 medidas para el desarrollo sostenible* (Ecologistas en Acción, 2000). Ver Medida 7 en relación con la conservación de la biodiversidad: “*Establecer directrices y criterios orientadores sobre planificación y gestión de espacios de la Red Natura 2000 y adoptar las medidas de financiación pública necesarias para garantizar la adecuada gestión, mantenimiento y conservación futura de la Red Natura 2000. Aumentar la participación de los Fondos Estructurales y de Cohesión y los programas marco de desarrollo rural (Leader, Proder) en la gestión de hábitats, espacios y especies prioritarios. Estimular y en su caso desarrollar proyectos demostrativos de gestión sostenible de espacios incluidos en la Red Natura 2000*”.

aspecto resulta de vital importancia además, dada la concurrencia de distintos niveles políticos y administraciones que actúan en relación con la conservación y protección de la RN 2000.

Para el adecuado funcionamiento del sistema, se requiere una dirección global que establezca directrices y un mínimo denominador común a la gestión del espacio natural. En este sentido, DAVEY⁴³⁸ distingue entre el papel de los planes en función de su ámbito territorial, remarcando que los planes de gestión, en un nivel inferior, ofrecen un amplio marco para las actuaciones locales, integrando las líneas maestras de las directrices, articulando los objetivos específicos del lugar, controlando los programas de conservación necesarios o estableciendo la zonificación precisa para el control de los usos y actividades.

En definitiva, las Directrices aprobadas suponen un primer escalón en la planificación del sistema de conservación de la RN 2000, en el que se definen

⁴³⁸ A. G. Davey and A. Phillips, *National system planning for protected areas* (IUCN Gland, 1998). Página 28: "There is a clear distinction between national system planning and management planning at the site level. The system plan examines the country as a whole; it provides national-level co-ordination with other planning and between the various different units of a national system; it provides a programme for the several units to achieve the desired characteristics of a coherent system. However, the system plan should also provide guidelines for management planning at the site level. Thus, while management planning for individual system units should not form part of the national system plan per se, the system plan should provide a broad framework for management plans. Integration of national, regional and local management policies, reconciliation of local conflicts, articulation of specific objectives, management programmes and zoning controls, and resolution of many other important site-level issues, are necessary tasks which can usually best be undertaken at the site level in management plans for individual system units".

los elementos estructurantes del conjunto del sistema.

Para cerrar este apartado, en relación con las medidas de planificación, mencionar que tanto la propia DH como la LPNB, hacen referencia a que los planes de gestión pueden ser “*específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo*”⁴³⁹. Resulta necesario por tanto clarificar qué concepto tiene el legislador comunitario por “planes de desarrollo”.

En la **Sentencia de 2 de agosto de 1993, Asunto C-355/90 Marismas de Santoña, Comisión contra Reino de España**, el TJUE ya mencionó por ejemplo que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) puede constituir un adecuado instrumento de gestión⁴⁴⁰.

De este fallo y la doctrina consolidada del TJUE **se podría concluir que la gestión de los espacios protegidos podrá realizarse a través de cualquier instrumento de planificación ambiental siempre que cumpla con dos requisitos esencialmente: en primer lugar, que integre y contemple un régimen de protección específico dirigido a alcanzar los objetivos de conservación de la Directiva respecto de los hábitats y especies presentes; y en segundo, que abarque la totalidad del perímetro del espacio sujeto a la protección comunitaria. La aplicación de la normativa interna, llevaría a la obligación de incorporar un tercer requisito adicional y es que se cumpla con lo dispuesto en las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000.**

⁴³⁹ Artículo 45.1.a) LPNB.

⁴⁴⁰ Ver apartados 30 y 31 de la Sentencia.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, **la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana (LENPCV)**⁴⁴¹ **contempla tres tipos de instrumentos de ordenación ambiental:** los planes de ordenación de los recursos naturales; los planes rectores de uso y gestión; y las normas de gestión⁴⁴². Son estas últimas a través de las cuales el legislador valenciano ha previsto la planificación de la RN 2000, señalando además que tienen por objeto establecer las medidas de conservación que sean necesarias para responder a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales zonas y para mantener o restablecer tales hábitats y especies en un estado de conservación favorable⁴⁴³.

Además, se ha regulado su contenido que deberá contemplar al menos los siguientes extremos: A) Delimitación detallada del ámbito de aplicación; b) Información detallada de los hábitats naturales y hábitats de especies presentes en tales áreas, incluyendo una descripción de su estado de conservación y de los criterios utilizados para interpretarlo; c) Objetivos estratégicos de conservación; d) Zonificación del espacio protegido, en su caso; e) Normas de aplicación directa para el desarrollo de las actividades a realizar en su ámbito, así como identificación, en su caso, de planes, programas y proyectos a los efectos de la aplicación del régimen especial de evaluación y autorización previsto en el artículo 14 quinquies de la

⁴⁴¹ Tras la reforma operada mediante la **Ley 16/2010, 27 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat** (DOCV de 31 diciembre de 2010).

⁴⁴² **Artículo 30 LENPCV.**

⁴⁴³ **Artículo 47. Bis LENPCV.**

propia ley; f) Directrices específicas de gestión de hábitats y especies, o previsión para su desarrollo e incorporación posterior, si fuera el caso; g) Previsiones de conectividad e integración territorial a los efectos de procurar la aplicación del artículo 14 sexies de la ley; h) Programa de actuaciones necesarias para la ejecución del plan, incluyendo estimación económica y responsabilidad sectorial de las mismas; i) Régimen de evaluación de los resultados de las medidas de conservación sobre los hábitats y especies presentes en dichas áreas⁴⁴⁴.

5.3.2.- Medidas reglamentarias, administrativas y contractuales.

Dentro de este segundo bloque de medidas, hemos de diferenciar por una parte las medidas reglamentarias y administrativas, y por otra, las contractuales. No obstante y con anterioridad, **conviene resaltar unas notas comunes a todas ellas:**

- i. En principio y como señala la propia Comisión Europea⁴⁴⁵, se trata de medidas, al igual que en el caso de las medidas de planificación, **de carácter activo o positivo**⁴⁴⁶. No obstante, y en casos excepcionales, pueden ser medidas que no exijan ninguna acción alguna por parte de la Administración

⁴⁴⁴ Artículo 47. Ter LENPCV.

⁴⁴⁵ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000).

⁴⁴⁶ Entre las acciones de tipo positivo la guía interpretativa del artículo 6 destaca como ejemplo las medidas agroambientales que, en el caso de algunos tipos de hábitats seminaturales del anexo I creados por los seres humanos (prados, pastos, etc.) y de especies del anexo II presentes en ellos, pueden constituir los acuerdos con agricultores. O por otro lado, determinadas medidas silviambientales, como puede ser una iniciativa de una empresa forestal en el marco de un régimen de certificación dado.

o usuarios.

- ii. **No tienen porqué ser nuevas medidas**, si las medidas existentes fueran adecuadas al cumplimiento de los objetivos de la directiva, podrían considerarse suficientes.
- iii. La expresión “*en su caso*” que resultaba aplicable a los planes de gestión, no lo es para este tipo de medidas. En consecuencia y por ello, **estas medidas son de carácter obligatorio y de necesaria adopción para los EM.**
- iv. **No se encuentran jerarquizadas.** No existe una relación jerárquica entre las mismas más allá de la jerarquía aplicable en razón al medio o instrumento a través del cual se adopten.
- v. Por último, **pueden ser alternativas.** Es decir, los EM pueden elegir si adoptan los tres tipos de medidas o únicamente una o dos de ellas. Se trata en definitiva, de instaurar el régimen de protección específico sin importar en un principio, el tipo de medidas que se utilicen para ello.

Vistas las notas comunes a ambos tipos de medidas, pasamos a analizarlas por separado.

5.3.2.1.- Medidas reglamentarias y administrativas: la vía penal como parte del sistema de protección de la RN 2000

En el concepto de medidas reglamentarias y administrativas, **se incluyen todas aquellas disposiciones tomadas por los poderes públicos de carácter normativo, con poder coactivo y carácter público.**

Como ya hemos comentado anteriormente, el régimen de protección específico ha de ser implantado a través de disposiciones que vinculen a la propia Administración y cuyo cumplimiento pueda controlarse por las vía jurisdiccional. Por ello, GARCÍA URETA, descarta la aprobación de simples circulares como medio constitutivo de un cumplimiento válido de estas obligaciones del derecho comunitario: *“Además, las circulares presentan otra característica que las hace incompatibles con la Directiva, a saber, que la Administración puede modificarlas cuando guste, con lo que se infringiría el principio de seguridad jurídica”*⁴⁴⁷.

Por otro lado, la adopción del término reglamentarias no debe entenderse como una exclusión de las disposiciones de rango legal, sino todo lo contrario.

Resulta evidente que cualquier disposición legal o reglamentaria que adopten los EM a la hora de trasponer la Directiva o de regular aspectos ambientales, pueden constituir un medio válido a la hora de adoptar este tipo de medidas reglamentarias o administrativas. Sin embargo, **no debemos olvidar otros campos ajenos al derecho administrativo que pueden ser un medio efectivo a la hora de adoptar este tipo de medidas de protección, nos referimos en concreto, al derecho penal.**

La incidencia de la las normas comunitarias en el derecho penal de los EM fue ya abordada por la doctrina a finales del siglo pasado⁴⁴⁸, diferenciado, como

⁴⁴⁷ A. García Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad: Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna* (Gómez-Acebo&Pombo, Iustel, 2010). Página 507.

⁴⁴⁸ Véase entre otros: A. Vercher Noguera. 'La incidencia del derecho comunitario en la protección penal del medio ambiente' (1994) Actualidad Penal XII; J. V. Ferré

señala ROMA VALDÉS⁴⁴⁹, entre los reglamentos comunitarios, cuya eficacia directa les permite integrar directamente el tipo penal, de las directivas, de las que se ha tratado su incidencia extendiendo o restringiendo la aplicación de las normas penales en ausencia de derecho estatal que regule la materia, o apartándose del contenido de la misma.

Por su parte y a este respecto, la jurisprudencia del TJUE ha subrayado la importancia e influencia del derecho medioambiental comunitario en el derecho penal interno, afirmando que aunque la UE no es competente en el ámbito penal, puede imponer a los EM la adopción de este tipo de medidas cuando ello sea importante para prevenir atentados contra el medio ambiente. En este sentido:

Sentencia del TJUE de 23 de octubre de 2007, Asunto C-440/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea:

(66) “Si bien es cierto que, en principio, la Comunidad no es competente en materia de Derecho penal ni en materia de Derecho procesal penal (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595, apartado 27; de 16 de junio de 1998, Lemmens, C-226/97, Rec. p. I-3711, apartado 19, y de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 47), no lo es menos que el

Olive. 'Recepción del derecho comunitario en el ámbito del delito ecológico' (1998) Estudios jurídicos del Ministerio Fiscal.

⁴⁴⁹ A. Roma Valdés. 'La legislación ambiental y su incidencia en la delincuencia urbanística en Galicia' (2009) (6) Actualidad Jurídica Ambiental 1.

legislador comunitario, cuando la aplicación por las autoridades nacionales competentes de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituya una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el ambiente, puede imponer a los Estados miembros la obligación de establecer tales sanciones para garantizar la plena efectividad de las normas que adopta en este ámbito (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/ Consejo, antes citada, apartado 48)”.

Pues bien, en base a esta obligación, **deben entenderse como medidas reglamentarias y administrativas conformadoras del régimen de protección de la RN 2000 varios de los tipos penales descritos en el Título XVI del Código Penal**⁴⁵⁰ (en adelante CP).

El Título XIV del CP se distribuye en cinco Capítulos, entre los que destacan al objeto de este trabajo académico, el Capítulo I “De los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo” (artículos 319-320); el Capítulo III “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” (artículos 325-331) y el Capítulo IV “De los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna y animales domésticos” (artículos 332-337).

En realidad, **nos encontraríamos únicamente ante dos tipos de delitos, los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo por un lado y los delitos contra el medio ambiente por otro** ya que, los “recursos naturales” y la

⁴⁵⁰ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

“flora y la fauna”, no dejan de ser aspectos del medio ambiente considerado en su integridad como acertadamente destaca a nuestro entender VAELLO ESQUERDO⁴⁵¹: *“Quizá lo que más llame la atención son las figuras contenidas en el capítulo siguiente (artículos 332-337), dedicado a los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna, siendo así que la protección medioambiental implica la de los distintos recursos, entre los que se incluyen los bióticos (flora y fauna), como lo demuestran las expresas referencias al “habitat” y al “equilibrio biológico”.*

Respecto de los **delitos contra el medio ambiente**, nos vamos a limitar a hacer una breve referencia, por exceder del alcance de esta tesis doctoral, y únicamente con el objeto de destacar el alcance de la protección a la que se puede llegar a través de este tipo de medidas legislativas de los EM.

Dentro de los mismos, **el tipo básico lo constituye el artículo 325 CP**⁴⁵²

⁴⁵¹ E. Vaello Esquerdo. 'Los delitos contra el medio ambiente' (2005). Página 7

⁴⁵² **Artículo 325 CP:** “1. Será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de diez a catorce meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a dos años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas.

2. Si las anteriores conductas, por sí mismas o conjuntamente con otras, pudieran perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, se impondrá una

que recoge en realidad tres tipos diferentes. Por un lado, se designan las acciones o conductas que causen o puedan causar daños sustanciales al medio ambiente estableciendo la pena correspondiente. Si además, las citadas conductas, por sí mismas o conjuntamente con otras, pudieran perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, se impondrá una pena agravada. Y por último, si se hubiera creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, se impondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

La acción contaminadora, se describe de forma amplia y exhaustiva (emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos) y los medios afectados pueden ser la atmósfera, el suelo, el subsuelo y las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alto mar.

En cuanto a al tipo, queda configurado como una “norma penal en blanco”⁴⁵³ ya que se exige que la conducta contaminante se realice “*contraviniendo*

pena de prisión de dos a cinco años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años.

3. Si se hubiera creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, se impondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado”.

⁴⁵³ La constitucionalidad de las denominadas “normas penales en blanco” entendidas, en palabras de VAELLO ESQUERDO, como “aquella que consta de sanción y de un supuesto de hecho pendiente de completar, en aspectos no esenciales, acudiendo a otra u otras disposiciones del ordenamiento jurídico, a las que remite expresamente la propia norma penal”, ha sido aceptada en La **Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 1994**. En ella el TC se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 347 bis del derogado Código Penal, que tipificaba el delito ecológico, afirmando que “no siempre las llamadas normas penales en blanco son contrarias al principio de legalidad”, afirmando

las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente”⁴⁵⁴. Por tanto, para determinar si se ha cometido o no el delito, habrá que tener en cuenta toda la normativa medioambiental aplicable con independencia de qué Administración la haya dictado⁴⁵⁵.

Como agravante de especial trascendencia al hablar de la RN 2000, debemos citar el artículo 338 del CP⁴⁵⁶ que mandata la imposición de las penas superiores en grado a las respectivamente previstas, cuando las conductas tipificadas afecten a algún espacio natural protegido.

No ya como agravante, sino como un tipo diferente, se contempla el artículo 330 del CP⁴⁵⁷. Se trata de un tipo penal de resultado y doloso⁴⁵⁸ que castiga a quien, dentro de un espacio natural protegido, dañare gravemente alguno de los elementos que hayan servido para calificarlo.

además que son constitucionalmente admisibles siempre que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido y que la Ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza, es decir, de suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada.

⁴⁵⁴ **Artículo 325.1 CP.**

⁴⁵⁵ En este sentido, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 24 febrero de 2003 nº. 52/2003 (RJ 2003\950)** interpreta que se entiende por disposiciones de carácter general a efectos del integrar el tipo del artículo 325 del CP tanto a nivel estatal, autonómico, local y comunitario.

⁴⁵⁶ **Artículo 338 CP:** “*Cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido, se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas*”.

⁴⁵⁷ **Artículo 330 CP:** “*Quien, en un espacio natural protegido, dañare gravemente alguno de los elementos que hayan servido para calificarlo, incurrirá en la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses*”

⁴⁵⁸ La modalidad por imprudencia grave se recoge en el **artículo 331 del CP.**

Para la definición del término “*espacio natural protegido*” habrá que estar, como desgrana CARRASCO ANDRINO⁴⁵⁹, a lo dispuesto tanto por la normativa estatal, autonómica e internacional y en cuanto a la posible concurrencia con el tipo del artículo 325, la doctrina se divide entre los autores que consideran que el artículo 330 absorbe la conductas del artículo 325⁴⁶⁰, y aquellos otros que optan por la opción de un concurso de delitos⁴⁶¹.

Por último, en cuanto a lo que se refiere a los delitos contra el medio ambiente, conviene hacer mención de los artículos 332 y 334⁴⁶² del CP.

En el artículo 332⁴⁶³, recoge el delito destrucción o tráfico de especie de

⁴⁵⁹ M. Andrino Carrasco, *El daño a los elementos de un espacio natural protegido: un nuevo ilícito penal* (Editorial Aranzadi, 2001). Páginas 295 y ss.

⁴⁶⁰ J. Boix Reig, *Derecho Penal. Parte Especial* (Tirant lo Blanch, Valencia 1999).

⁴⁶¹ F. Muñoz Conde. 'Derecho penal. Parte especial' (1996) 13ª edición, ed. Tirant lo blanc; M. Andrino Carrasco, *El daño a los elementos de un espacio natural protegido: un nuevo ilícito penal* (Editorial Aranzadi, 2001).

⁴⁶² Estos dos artículos han sido modificados recientemente en su redacción por la **Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo**, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

⁴⁶³ **Artículo 332 CP:** “1. El que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, corte, tale, arranque, recolecte, adquiera, posea o destruya especies protegidas de flora silvestre, o trafique con ellas, sus partes, derivados de las mismas o con sus propágulos, salvo que la conducta afecte a una cantidad insignificante de ejemplares y no tenga consecuencias relevantes para el estado de conservación de la especie, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a dos años.

La misma pena se impondrá a quien, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, destruya o altere gravemente su hábitat.

2. La pena se impondrá en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción.

3. Si los hechos se hubieran cometido por imprudencia grave, se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa de cuatro a ocho meses, e

flora amenazada, o de su hábitat. Se trata de nuevo de una “norma penal en blanco”⁴⁶⁴ que deberá integrarse con la regulación extrapenal acerca del alcance concreto de los términos “*especies protegidas de flora silvestre*” y “*especies catalogadas en peligro de extinción*”.

Las conductas delictivas de este tipo, como resumen GARCÍA ÁLVAREZ y OTRA⁴⁶⁵, son tres esencialmente: “*En primer lugar, el tipo incluye conductas directamente destructivas de la especie: cortar, talar, quemar, arrancar o recolectar... En segundo lugar, se incluyen en el art. 332 conductas de destrucción indirecta: destruir o alterar gravemente el hábitat de las especies de flora amenazadas... Y en tercer y último lugar, se incrimina la conducta de “tráfico ilegal”.*

Cabe destacar, que la reforma recientemente efectuada de este delito ha eliminado la necesidad de que la acción penada cause un “grave perjuicio para el medio ambiente” de la redacción anterior, catigándose ahora toda acción “salvo que la conducta afecte a una cantidad insignificante de ejemplares y no tenga

inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a dos años”.

⁴⁶⁴ Así lo reconocen expresamente, diversos fallos judiciales tales como, la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 6 de marzo de 2001 nº 10/2001**, la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Soria, de 13 de mayo de 2008 nº 22/2008**, o el **Auto de la Audiencia Provincial de Vizcaya de 15 de abril de 2010 nº 337/2010**.

⁴⁶⁵ P. Álvarez García and M. C. Peregrín López. 'Los delitos contra la flora, la fauna y los animales domésticos: Análisis doctrinal y jurisprudencial con referencia a la reforma introducida por la LO 5/2010, de 22 de junio' (2013) (15) Revista electrónica de ciencia penal y criminología 11.

consecuencias relevantes para el estado de conservación de la especie”.

Entendemos por tanto, que la reforma concreta sustantivamente el resultado o lesión necesaria para la comisión del delito, vinculándose directamente con el estado de conservación de la especie que, al respecto de la RN 2000, habrá que entender necesariamente referido al “*estado de conservación favorable*” definido en la DH.

Por su parte, **el artículo 334⁴⁶⁶ se dedica al delito de caza o pesca de especies amenazadas**, respecto del que resulta predicable todo lo dicho en relación con el tipo anterior.

De mayor importancia para este trabajo, por tratarse ilícito penal en que pudiera incurrirse por razones o motivos urbanísticos, son los artículos

⁴⁶⁶ **Artículo 334 CP:** “1. Será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cuatro años quien, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general:

a) cace, pesque, adquiera, posea o destruya especies protegidas de fauna silvestre;

b) trafique con ellas, sus partes o derivados de las mismas; o,

c) realice actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración.

La misma pena se impondrá a quien, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, destruya o altere gravemente su hábitat.

2. La pena se impondrá en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción.

3. Si los hechos se hubieran cometido por imprudencia grave, se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa de cuatro a ocho meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de tres meses a dos años”

319⁴⁶⁷ y 320⁴⁶⁸ del CP. En estos preceptos se tipifica los **delitos contra la ordenación de territorio** y hacen referencia, a la realización de obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos que tengan legal o administrativamente reconocido su valor ecológico o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.

El primero de ellos, regula la comisión de este delito por los particulares mientras que el segundo, tiene como posibles sujetos activos a funcionarios y

⁴⁶⁷ **Artículo 319.1 CP:** *“Se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección”.*

⁴⁶⁸ **Artículo 320 CP:** *“1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.*

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior, a sabiendas de su injusticia”.

políticos responsables de Administraciones Públicas.

Respecto de este tipo delictivo y siguiendo la doctrina fijada por la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 7 febrero de 2011 (nº 100/2011)** para que pueda apreciarse su concurrencia, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- i. **Respecto a quien puede ser sujeto activo** “...y en consonancia con los preceptos de la Ley de Ordenación de la Edificación, es doctrina mayoritaria en el Tribunal Supremo **que sólo los técnicos deben poseer la titulación que profesionalmente les habilite para el ejercicio de su función, mientras que el promotor, sea o no propietario, no precisa condición profesional alguna, y los constructores la mera capacitación profesional; en este sentido se entiende como “promotor” toda persona física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa o financia, con recursos propios o ajenos, una obra, sea profesional o no, sirviéndose de los técnicos precisos a los que retribuye** (TS 1250/2001, 26-5 y 690/2003, 14-5 ; AP, Castellón, 2ª, 3/2006, 30-1 ; Granada, 1ª, 70/2005, 16-2 , y Jaén, 2ª, 6/2003, 23-1 ; no desconoce este Tribunal que hay otras resoluciones de otras Audiencias en sentido contrario, pero como decimos no es el nuestro”.
- ii. **En cuanto a la acción punible** el Tribunal resalta que se requiere una construcción que suponga una “una transformación material sustancial de los terrenos o espacios sobre los que se realiza, entendiéndose el término construcción en sentido amplio en el que se incluyen muros, presas u obras

industriales (AAP, Madrid, 23ª, 136/2005, 9-2)” Además, no basta con que se afecte a los mismos sino que además “será exigible que esa conducta revista la gravedad suficiente para perturbar el suelo de modo que pueda apreciarse una explotación irracional del recurso natural o un uso antisocial del mismo (AAP, Castellón, 2ª, 168/2003, 19-6)”. Por último, entiende por construcción no autorizada “la que carezca de la preceptiva licencia municipal por no haber sido ésta previamente obtenida ni posteriormente legalizada”⁴⁶⁹.

- iii. Dentro de **los bienes protegidos se realiza una aplicación estricta del contenido** y aclara que “*son los ámbitos estrictamente establecidos: suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público y lugares de reconocido, legal o administrativamente, valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico, cultural o de especial protección (AP, Vizcaya, 2ª, 255/1999, 29-6), es decir los suelos especialmente protegidos se contraen a los citados en el precepto (AP, Barcelona, 2ª, 1079/ 2002, 2-12). No puede incluirse dentro de este concepto la mera explotación de cultivos o policultivos agrícolas, huertos y en general de los suelos agrícolas de alta*

⁴⁶⁹ A este respecto, cabe plantearse **que sucede con aquellas obras que no tienen licencia pero que son susceptibles de obtenerla por ser las mismas legalizables**. En este sentido, la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Castellón de 19 de junio de 2003** dispone que: “*la conducta del artículo 319 resultará atípica cuando la construcción sea autorizable y meramente se hayan omitido los requisitos necesarios para su obtención, si se obtiene con posterioridad al inicio o a la finalización de las obras dicha autorización*”.

rentabilidad potencial, lo cual nada tiene que ver con la ecología”.

- iv. Por último, **para que pueda darse delito contra la ordenación del territorio se exige la existencia de dolo y específicamente “un dolo concreto de conocer que se construye en terrenos protegidos, que se infiere bien de la prueba directa o indiciaria de que se conocía la ilicitud de la construcción por conocer la naturaleza del terreno y pese a ello se inicia la construcción, o bien de la existencia de notificaciones, comunicaciones o requerimientos de la entidad titular del terreno con valor histórico sobre la prohibición de la construcción o de la ilicitud de continuar con las obras, siendo desatendidos esos requerimientos por el hoy apelante. (Sentencia de fecha 30-11-2007 de esta misma Sección de la Audiencia Provincial de Madrid)”.**

En cuanto a casos concretos de este tipo por afectación de espacios incluidos en la RN 2000, puede mencionarse la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Granada (Sección 1ª) de 24 de abril de 2007 (nº. 268/2007)** en que se ratificó la sentencia condenatoria de instancia por la realización de una construcción sin licencia dentro del Parque Natural de Sierra Nevada que aparte de Parque Natural, es un LIC (ES6140004) declarado ZEC en 2012, y además también una ZEPA (ES6140004).

En el mismo sentido, la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (Sección 2ª) de 17 de diciembre de 2013 nº. 276/2013**, en la que se condenó a los miembros integrantes de la Comisión Municipal de Gobierno del Ayuntamiento de Pájara, por la concesión de la licencia para la ejecución de

diversas viviendas unifamiliares aisladas y una granja destinada a uso ganadero dentro de los límites del LIC Montaña del Cardón *“permitiendo las edificaciones proyectadas, todo ello con plena conciencia de la ilegalidad del acto y con omisión de los trámites esenciales del procedimiento, a pesar de haber sido advertidos por escrito de la falta del preceptivo informe jurídico de los servicios municipales, sin recabar tampoco la imprescindible Declaración de Impacto Ecológico”*⁴⁷⁰.

Finalmente, en la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 6ª) de 12 de septiembre de 2013 nº. 350/2013**, se ratifica en parte la sentencia de instancia que condenó al acusado por promover y ordenar la ejecución de dos obras de construcción para la instalación de antenas de televisión en unos terrenos situados dentro del Espacio Natural Protegido del Parque Rural de Anaga (que además es LIC y ZEPA), con conocimiento de que actuaba sin haber obtenido licencias y autorizaciones necesarias para tales obras, así como de que los terrenos en que se desarrollaron las obras se hallaban en un espacio natural protegido⁴⁷¹.

Los fallos judiciales transcritos **nos permiten concluir que efectivamente, el delito contra la ordenación del territorio del artículo 319 del CP constituye**

⁴⁷⁰ En este caso la condena se dicta en base al **artículo 320 del CP** que castiga la misma conducta en relación con los espacios protegidos pero siendo en este caso los sujetos activos, los funcionarios o responsables políticos que amparan la misma mediante la emisión del informe favorable o la concesión de la licencia en contra o ausencia del mismo.

⁴⁷¹ En este caso la Audiencia Provincial revoca en parte el fallo del juzgado en cuanto a la posibilidad de aplicar en este caso el supuesto agravado del **art. 338 CP**.

una medida reglamentaria efectiva de protección de la RN 2000 (en cuanto que ésta constituye un espacio protegido), que viene siendo aplicada por los órganos jurisdiccionales en reacción a la ejecución de obras en su ámbito sin la preceptiva autorización administrativa y a sabiendas de la calificación y protección ambiental del mismo.

5.3.2.2.- Medidas contractuales: la custodia del territorio como medio de protección

Las medidas contractuales se prevén por la Directiva como un medio válido para la constitución del régimen de protección, recogiendo la práctica existente en diversos EM, sobre todo en el caso de Reino Unido como resalta DE KLEMM⁴⁷², con ocasión de los acuerdos con los propietarios en la reservas nacionales firmados bajo el “*Countryside Act of 1968*” en los que, salvo mención expresa en contra, se vinculaba incluso a los herederos de la propiedad. También en el caso de Francia, aunque de forma menos usual, como recoge FÈVIER⁴⁷³.

En España, la doctrina también se ha ocupado de contemplar los acuerdos

⁴⁷² C. De Klemm and C. Shine, *Biological diversity conservation and the law: Legal mechanisms for conserving species and ecosystems* (IUCN, 1993) Páginas 245 y 246: “*Management agreements running with the land are used extensively in the United Kingdom, particularly in respect of national nature reserves and SSSIs. These agreements may include positive obligations since, under the Countryside Act of 1968, they “may provide for the carrying out of such work and the doing of such other things as may be expressly for the purpose of the agreement”. The law therefore authorises the creation of positive obligations binding upon successors in title, although this remains a rare occurrence*”.

⁴⁷³ J. M. Février. 'La gestion des sites Natura 2000' (2004) (26) Actualité juridique. Edition droit administratif 1394. Páginas 1394 a 1402.

con la propiedad como una medida alternativa de protección de los espacios naturales, destacando en este sentido, los trabajos de DE ROJAS PARETS⁴⁷⁴ y LÓPEZ RAMÓN⁴⁷⁵.

Pues bien, pensamos que esta vía contractual, a la que hace alusión la DH, tiene un claro cauce de materialización a través del concepto de la “custodia del territorio”, forjado en el siglo XIX en Estados Unidos de la mano del arquitecto Charles Eliot que fundó “The Trustees of Reservations”, identificada como la primera entidad de custodia propiamente dicha por sus labores realizadas en el Estado de Massachusetts.

La evolución en Europa de esta técnica de intervención ambiental, ha seguido diferentes caminos, como destacan BASORA ROCA y SABATÉ I ROTÉS⁴⁷⁶:

“...en Francia se ha consolidado un sistema en el que destaca la iniciativa pública, a través del Conservatoire du Littoral. Desde 1974, el Conservatoire compra espacios de interés de la costa, ríos y lagos del país, para después delegar la gestión a administraciones y entidades locales. En

⁴⁷⁴ F. De Rojas, *Fórmulas alternativas de protección y gestión de los espacios naturales* (2006).

⁴⁷⁵ F. López Ramón. 'La protección voluntaria de espacios naturales y el régimen de fomento de la agricultura sostenible' (Actas del Congreso Español de Derecho Agrario y Ordenación Rural: Zaragoza, 4 y 5 de diciembre de 1998 Universidad de Zaragoza, 1999) 31.

⁴⁷⁶ X. Basora and X. Sabaté. 'Custodia del territorio en la práctica' (2006) Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje. Xarxa de Custodi del Territori y Fundació Territori i Paisatge, Caixa Catalunya.

Italia, el liderazgo lo ha tomado la sociedad civil, con iniciativas como los Oasis del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) o la Retenatura, de la organización conservacionista Legambiente. En Europa Central, la custodia del territorio está en pleno desarrollo y ha ofrecido un buen número de herramientas para ayudar a gestionar las propiedades estatales que se han ido privatizando desde 1989”.

Dentro del ámbito nacional, **el desarrollo de la custodia del territorio como medio complementario para la preservación de los valores ambientales, ha tenido tres hitos fundamentales.** El primero de ellos, en el año 2000, es la llamada **“Declaración de Montesquiu”**, adoptada en el encuentro sobre **Custodia en el castillo de Montesquiu** celebrada en dicho año y en la que se definió la custodia del territorio como *“el conjunto de estrategias diversas (de educación, de gestión, de mediación, de desarrollo comunitario...), que pretenden favorecer y hacer posible la responsabilidad en la conservación y uso adecuado(sostenible) del espacio terrestre, fluvial y marino y de sus recursos naturales, por parte de propietarios y usuarios de este territorio, y se dirige principalmente a lapropiedad privada”*⁴⁷⁷.

El segundo se produce en el año 2003, con **la creación de la “Xarxa de Custòdia del Territori”**⁴⁷⁸, una organización sin ánimo de lucro que trabaja para

⁴⁷⁷ Ver FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, “Declaración de Montesquiu de custodia del territorio”, Castillo de Montesquiu (Osona), 11 de noviembre de 2000. Disponible en: http://custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/Declaracion_de_Montesquiu.pdf.

⁴⁷⁸ En castellano Red de Custudia del Territorio.

impulsar el uso de la custodia del territorio como estrategia para conservar los recursos y los valores naturales, culturales y paisajísticos de Cataluña y de su entorno. Desde entonces, se han desarrollado más iniciativas en otros ámbitos autonómicos como “Avinença”, la Asociación Valenciana de Custodia y Gestión Responsable del Territorio, “Ínsulas”, la Red Andaluza de Custodia y Gestión del Territorio o “ICTIB”, la Iniciativa de Custodia del Territorio de las Islas Baleares etc...

Finalmente y en tercer lugar, **en 2007 se aprobó la LPNB que contempla por primera vez dentro del ámbito normativo estatal, esta figura de cooperación público-privada de defensa del medio ambiente.** La norma, define la custodia como *“el conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos”*⁴⁷⁹ y mandata expresamente a las Administraciones Públicas en su artículo 72, el fomento de la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

⁴⁷⁹ Artículo 3.9 LPNB.

En opinión de OLIVEIRA DO PRADO⁴⁸⁰ y GUILLE⁴⁸¹, la razón de ser de la custodia del territorio estriba en la facultad de conservación de numerosos servicios y beneficios que aportan los espacios naturales, los llamados servicios ambientales, servicios ecosistémicos o externalidades y que son identificados en la LPNB⁴⁸² en relación con este tipo de acuerdos, en los siguientes:

- i. La conservación, restauración y mejora del patrimonio natural, de la biodiversidad, geodiversidad y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin, con especial atención a hábitats y especies amenazados.
- ii. La fijación de dióxido de carbono como medida de contribución a la mitigación del cambio climático.
- iii. La conservación de los suelos y del régimen hidrológico como medida de lucha contra la desertificación, en función del grado en que la cubierta vegetal y las prácticas productivas que contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.
- iv. La recarga de acuíferos y la prevención de riesgos geológicos.

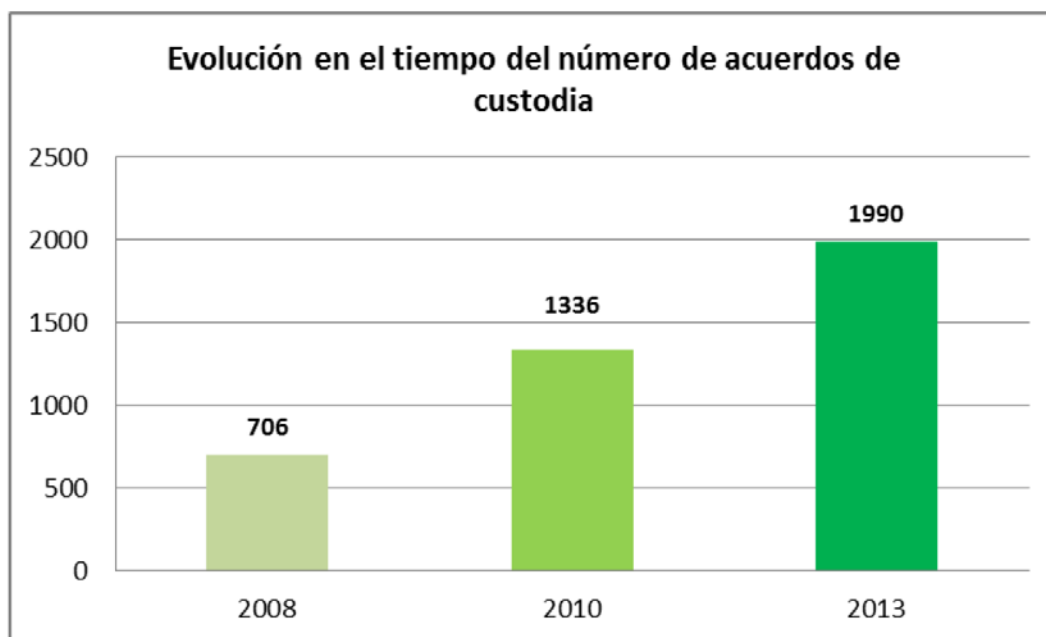
⁴⁸⁰ R. F. Oliveira do Prado. 'Las reservas particulares do patrimonio natural (RPPN) de Brasil y la Xarxa de Custòdia del Territori (XCT) de Catalunya como herramientas comunes para el desarrollo sostenible' (2011) 8(15) Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

⁴⁸¹ J. J. Guille. 'La custodia del territorio como instrumento de preservación y desarrollo' (2014) 5(2) Revista Catalana de Dret Ambiental.

⁴⁸² **Artículo 77.1 LPNB.**

Según se destaca por la Fundación Biodiversidad⁴⁸³, **la entrada en vigor de la LPNB y su regulación ha implicado un incremento exponencial del número de acuerdos de custodia firmados, pasando de 706 en 2008 a 1990 en 2013:**

Figura 20: Evolución en el tiempo del número de acuerdos en custodia



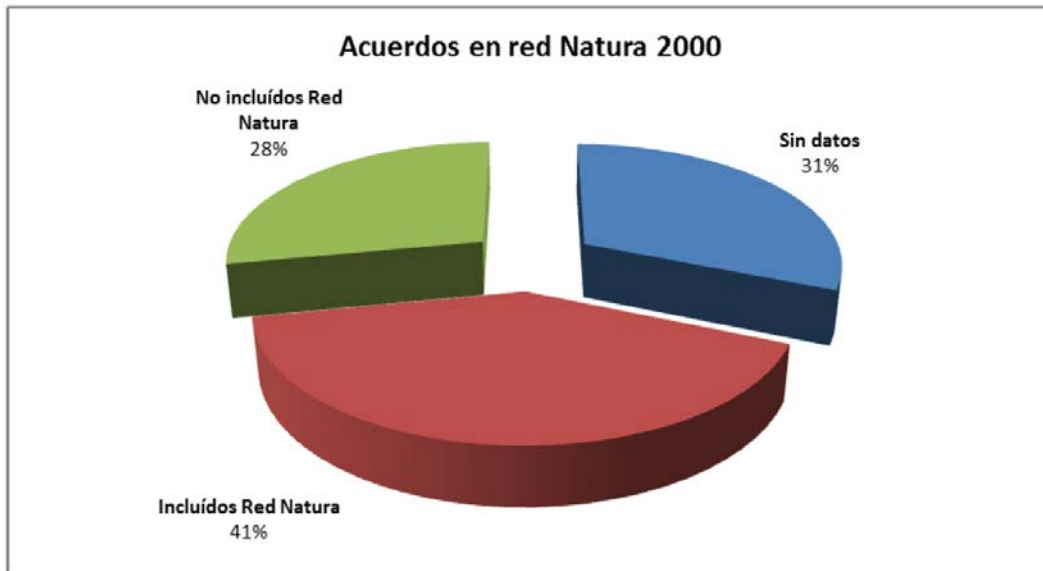
Fuente: Informe 3er Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado Español. Fundación Biodiversidad

Sin embargo, lo más significativo del Informe a efectos de esta tesis doctoral, es la especial incidencia que tiene la RN 2000 en la firma de los mismos ya que, en comparación con otros espacios protegidos, el número de fincas en custodia situadas en áreas de la RN 2000 es considerablemente mayor, habiéndose contabilizado un total de 811 acuerdos, el 40,75% del total de los mismos. Este

⁴⁸³ 2014 Fundación Biodiversidad. 'Informe del 3º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español' (2014) Entidades internacionales de custodia del territorio.

número, además podría ser superior, ya que, al igual que sucedía con los espacios protegidos, no se dispone de este dato en 621 casos (el 31,21% del total):

Figura 21: Acuerdos de custodia en lugares RN 2000



Fuente: Informe 3er Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado Español. Fundación Biodiversidad

De lo expuesto con anterioridad, puede concluirse que los acuerdos de custodia se están convirtiendo en una medida que puede llegar a tener una incidencia notable en el estado de conservación, gestión y protección de la RN 2000, contando a nuestro entender, con una serie de ventajas claras respecto de otras medidas de protección. Entre ellas y esencialmente, el que permite implicar de forma directa y participativa a la propiedad privada (que supone la gran mayoría de los terrenos integrados en la RN 2000), superando el rechazo social que suscita la protección medioambiental sin mayores contraprestaciones, así como la posibilidad de encontrar financiación privada a través de la puesta en valor de los servicios ambientales o externalidades

derivadas de las zonas protegidas.

Sin embargo, y a pesar del propio tenor de la DH, no consideramos viable que el sistema de protección se base únicamente en este tipo de medidas contractuales, puesto que se trata de acuerdos de carácter esencialmente voluntario, sin que quepa dejar en manos de eventuales acuerdos con particulares, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva en relación con la RN 2000.

6.- LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DEL ARTÍCULO 6.2 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS

Artículo 6.2 DH: *“Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente directiva”.*

6.1.- CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS

Cerrando el mecanismo de protección general de la DH, se encuentran las medidas del artículo 6.2. **Se trata de medidas basadas en el principio de prevención** y por tanto, de medidas esencialmente cautelares respecto de cualquier acción que puedan afectar o deteriorar el estado de conservación de los hábitats y especies protegidas.

El ámbito de las medidas del apartado 2, abarca cualquier tipo de actividad

que pueda desarrollarse en el ámbito protegido. En realidad, este apartado constituye una **cláusula general de protección que se diferencia por ello de la específica del apartado 3, circunscrita a los planes y proyectos que requieren autorización previa**. De esta forma, y en base a este apartado del artículo 6, **los EM deberán de adoptar las medidas preventivas necesarias para evitar que actividades intrínsecas de los espacios protegidos tales como, la agricultura, silvicultura o la pesca, puedan deteriorar los valores naturales que acogen**, obligación ha de recogerse **de forma específica y concreta en la legislación interna** según ha sentado el TJUE:

Sentencia TJUE de 20 de octubre de 2005, Asunto C-6/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte:

(37) *“Por consiguiente, en la medida en que el Derecho interno no contiene ninguna disposición expresa que obligue a las autoridades competentes a evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, implica un elemento de inseguridad jurídica en cuanto a las obligaciones que deben cumplir dichas autoridades”.*

(38) *“De lo que precede se desprende que, en cualquier caso, el ordenamiento jurídico nacional no ha sido objeto de una adaptación clara, precisa y completa al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con Gibraltar”.*

Por otro lado, se ha destacado por el TJUE, que la regulación interna de los EM ha de establecer expresamente las prioridades de conservación, evitar

específica y expresamente el deterioro de los hábitats y las perturbaciones significativas de las especies, garantizando así la protección legal de las ZEC:

**Sentencia TJUE de 22 de septiembre de 2011, Caso 90/2010,
Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España:**

(53) *“En cuanto al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, la información presentada por el Reino de España e invocada por la Comisión muestra que un número importante de hábitats y de especies presentes en las zonas especiales de conservación de que se trata se hallan en un estado de conservación malo o inadecuado”.*

(54) *“Procede hacer constar, pues, que en contra de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, el Reino de España no ha adoptado las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y las alteraciones significativas de las especies en las zonas especiales de conservación de que se trata”.*

(62) *“Dado que el Reino de España reconoce no haber adoptado, en lo que respecta a las zonas especiales de conservación designadas por la Comunidad Autónoma de Canarias que no coinciden con espacios naturales protegidos de la red canaria, todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 6, apartado 1 y 2, de la Directiva sobre los hábitats, resulta obligado acoger el recurso de la Comisión en este punto”.*

En conclusión, las medidas de protección del apartado segundo se

caracterizan por su carácter cautelar, debiendo configurar un régimen de protección específico y concreto que evite cualquier acción o actividad que deteriore de forma apreciable los hábitats y especies protegidos por la Directiva.

6.2.- OBJETIVO DE LAS MEDIDAS

De la redacción de la propia Directiva se deduce que **el objetivo de la norma es doble**. Por un lado, **evitar el “deterioro” de los hábitats** y por otro, las **“alteraciones” que puedan tener un “efecto apreciable” en el estado de conservación de las mismas**.

Para la Comisión Europea⁴⁸⁴, los dos términos tienen significados diferentes y así por “deterioro” entiende *“la degradación física de un hábitat”*, que puede evaluarse directamente por medio de una serie de indicadores como por ejemplo, la reducción de la superficie o las características del mismo. Sin embargo, el término alteración se refiere a las especies y no se referencia a ningún cambio en las condiciones físicas.

Esta distinción, ha sido discutida por GARCÍA URETA⁴⁸⁵, que duda de la posición de la Comisión Europea y considera *“legítimo preguntarse por qué una modificación física de una zona no puede dar paso a una «alteración» o*

⁴⁸⁴ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Apartado 3.4.

⁴⁸⁵ A. García Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad: Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna* (Gómez-Acebo&Pombo, Iustel, 2010). Página 524.

perturbación de las especies que hayan motivado la clasificación de la zona”. Más allá de la disquisición doctrinal, lo que parece evidente es que cualquier acción que provoque una alteración en los estados de conservación definidos para cada uno de los espacios⁴⁸⁶ ha de ser evitada y que lo importante en consecuencia, es clarificar los indicadores concretos de la alteración o del deterioro del mismo.

Pues bien, estos indicadores no pueden ser otros que los proporcionados por la propia DH a efecto de definir el estado de conservación favorable de hábitats y especies⁴⁸⁷, de forma que nos encontraríamos ante un supuesto de deterioro de los hábitats protegidos cuando:

- i. Se afecte o disminuya el área de distribución natural y las superficies ocupadas por un hábitat.
- ii. Se reduzcan las estructuras y las funciones específicas necesarias para el mantenimiento a largo plazo de un hábitat.
- iii. Se reduzcan o afecte el estado de conservación favorable de las especies típicas asociadas a un hábitat protegido.

Del mismo modo, nos encontraríamos ante una alteración apreciable del

⁴⁸⁶ La Comisión Europea considera que el mantenimiento de un estado de conservación favorable en un espacio tiene que evaluarse en función de las circunstancias iniciales descritas en los formularios normalizados de datos Natura 2000 cuando el lugar se propuso para ser seleccionado y clasificado según su contribución a la coherencia ecológica de la red, teniendo en cuenta que debe interpretarse de una manera dinámica de acuerdo con la evolución del estado de conservación del hábitat o la especie.

⁴⁸⁷ Ver Apartado 4.2 del Capítulo III de esta tesis doctoral.

estado de conservación de las especies cuando:

- i. Se de cualquier factor que contribuya a una reducción a largo plazo de la población de la especie en el lugar.
- ii. Se de cualquier factor que contribuya a la reducción o amenaza de reducción del área de distribución de la especie dentro del lugar.
- iii. Se de cualquier factor que contribuya a la reducción del tamaño del hábitat de la especie en el lugar.

En definitiva, en base al apartado 2 del artículo 6, los EM deben de adoptar las medidas de protección necesarias para evitar que cualquier acción o actividad, no sujeta al procedimiento específico de evaluación de los apartados 3 y 4, pueda alterar el estado de conservación definido para cada uno de los espacios en los formularios normalizados de datos Natura 2000.

6.3.- DE LA ESPECIAL TRASCENDENCIA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DE LA RED NATURA 2000

Resulta indudable, que una de las medidas de protección que más trascendencia puede tener en la protección de la RN 2000 es el **planeamiento urbanístico y en concreto, la clasificación urbanística del suelo**. A este respecto, SAINZ GUTIÉRREZ⁴⁸⁸, ha destacado las medidas de conservación de los valores

⁴⁸⁸ V. Sainz Gutiérrez. 'La condición territorial de lo urbano. En torno a la trayectoria docente de Pablo Arias' (2015); V. Sainz Gutiérrez. 'En el origen de la Sevilla metropolitana: Algunas notas sobre el Avance del Plan Comarcal de 1974.' (2010).

ambientales ya incluso en el Avance el Plan Comarcal de Sevilla de 1974.

En este sentido, **la DH no establece la obligación a los EM de contemplar una determinada clasificación u ordenación urbanística para los terrenos integrados en la RN 2000⁴⁸⁹, limitándose a imponer la “obligación de resultado” de mantener el estado de conservación favorable de los hábitats y especies protegidas.** No obstante, a nadie se le escapa, que la clasificación de un suelo como urbano o urbanizable puede provocar, de forma directa o indirecta, la afección y alteración de dicho estado de conservación. Por otro lado y en contraposición, no hemos de olvidar que existen zonas LIC, ZEC o ZEPA de gran extensión que abarcan, en algunos casos, términos municipales completos y que la clasificación automática de los mismos como suelo no urbanizable de especial protección, impediría cualquier desarrollo urbanístico en los mismos, limitando de forma grave y discriminatoria las posibilidades de desarrollo y progreso socioeconómico de estas poblaciones.

Se produce en estos casos, una confrontación entre los principios de conservación y preservación de los valores medioambientales por un lado, y las necesidades y derechos socioeconómicos de las poblaciones afectadas por los efectos protectores de la Directiva por otro. A esta confrontación, y a la posibilidad de autorizar actividades, obras o instalaciones ajenas a los espacios protegidos, dan respuesta los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva, de los que nos

⁴⁸⁹ Falta de previsión sin duda motivada, como ya hemos comentado con anterioridad, por la ausencia de competencias comunitarias en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

ocuparemos en el Capítulo siguiente de esta tesis.

Con independencia del procedimiento contemplado en la DH, que lógicamente afectará también a los planes de ordenación que amparen actividades ajenas a los espacios RN 2000, la legislación urbanística nacional contiene previsiones expresas al respecto.

En la **legislación estatal, el artículo 12.2⁴⁹⁰ del TRLS08 contempla que se encuentra en situación de suelo rural, aquel que deba del preservado de su transformación por la urbanización en atención a sus valores ecológicos, entre los que se encuentra sin duda alguna la RN 2000.** Por otro lado, el artículo 8.4 del mismo texto normativo, prohíbe cualquier cambio en la delimitación de la RN 2000, salvo que se justifique en cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada, previa aprobación de la Comisión Europea y sometimiento a información pública. **Estaríamos ante una medida que condicionaría de forma obligatoria, la clasificación urbanística de los terrenos,** en opinión de MENÉNDEZ REXACH⁴⁹¹, **estableciendo como reglada la**

⁴⁹⁰ Artículo 12.2 TRLS: "Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, **los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos,** agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística".

⁴⁹¹ A. Menéndez Rexach. 'Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica' (2009) (38) Revista catalana de dret públic 119. Página 126.

clasificación de la RN 2000 como suelo no urbanizable.

En el ámbito autonómico, **las CCAA en su condición de Administraciones titulares de las competencias en materia de urbanismo y ordenación territorial, han optado por lo general, por imponer la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección a todos los espacios incluidos en la RN 2000,** mediante remisión a las obligaciones impuestas por la legislación sectorial, en este caso, la medioambiental⁴⁹².

En el caso de la Comunitat Valenciana, se ha optado por una solución diferente que ha sido la de incluir los terrenos de la RN 2000 en la denominada “Infraestructura verde de la Comunitat Valenciana” (en adelante IVCV). La IVCV es definida como un sistema territorial básico compuesto por *“los ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la comunidad; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores”*⁴⁹³.

⁴⁹² Véase a este respecto el artículo 16 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; artículo 32 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; artículo 16. 1 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón etc..

⁴⁹³ Artículo 4.1 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 7329 de 31 de Julio de 2014).

En concreto, el artículo 5.2 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (en adelante LOTUP) incluye en la IVCV de forma expresa “*los espacios que integran la Red Natura 2000 en la Comunitat Valenciana, seleccionados o declarados de conformidad con lo establecido en la legislación del Estado sobre el patrimonio natural y la biodiversidad*”.

Lógicamente, dicha inclusión también va a implicar, en la gran mayoría de los casos, la clasificación de la RN 2000 como suelo no urbanizable de especial protección. Pues bien, es importante que incluso dentro de dicha clasificación y aprovechando la técnica urbanística de la zonificación que es incluso obligatoria para el suelo no urbanizable en la Comunitat Valenciana, como destacan ROMERO SAURA Y ROMERO ALOY⁴⁹⁴, se aproveche la figura del planeamiento urbanístico para regular y establecer las medidas de conservación de necesaria y obligatoria adopción en estos espacios.

⁴⁹⁴ M. J. Romero Aloy and F. Romero Saura, *La zonificación urbanística, colección Arquitectura Legal* (Madrid: Wolters Kluwer, SA, España, 2013) 528.

CAPITULO QUINTO.- ALTERACIÓN DE LOS ESPACIOS RED NATURA 2000

Como ya hemos comentado con anterioridad, los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la DH, van destinados a asegurar que actividades que no tengan relación directa con la gestión del lugar y que para ejercerse tengan que ser aprobadas mediante un plan o proyecto, no afecten ni perjudiquen el estado de conservación de los hábitats y especies protegidos.

Tal y como establece la Comisión Europea⁴⁹⁵, **los apartados 3 y 4 del artículo 6 contemplan un procedimiento por etapas** con respecto al examen y evaluación de aquellos planes y proyectos que afecten a espacios RN 2000:

- i. **La primera etapa, se centra en determinar si la ejecución del proyecto o programa analizado, puede afectar “de forma apreciable” al lugar en cuestión.** Se trata por tanto, de una fase de evaluación ambiental de dichos planes o programas, y está regulada por la primera frase del apartado 3 del artículo 6.
- ii. **La segunda, está centrada en la decisión que se adopte por el EM a la vista de los resultados de la primera,** y se rige por la segunda frase del

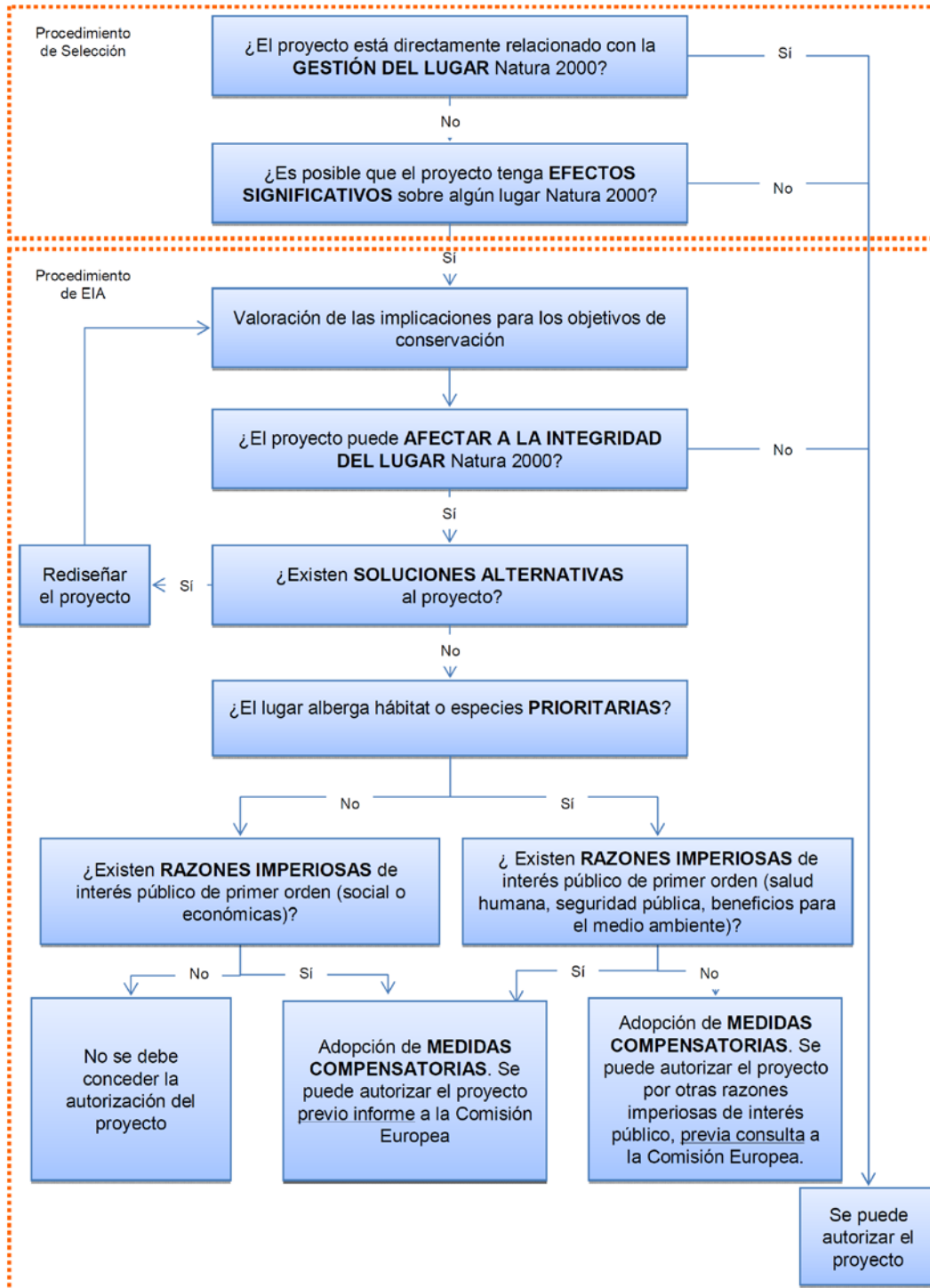
⁴⁹⁵ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 30.

apartado 3 del artículo 6.

- iii. **En la última y tercera se entra, si pese a una evaluación negativa de los efectos para el lugar, se decide por el EM no desautorizar el plan o proyecto sino por el contrario aprobarlo**, estableciéndose en este caso en el apartado 4 del artículo 6, las condiciones y supuestos en que ello es posible así como las compensaciones o contraprestaciones procedentes.

De forma gráfica y esquemática el procedimiento del que vamos a tratar a lo largo de este Capítulo, se puede ver en el esquema que se recoge a continuación. Tras él, examinaremos una por una las tres etapas comentadas, analizando las mismas a través de las guías interpretativas de la UE, la jurisprudencia tanto del TJUE como de los órganos judiciales internos recaída en relación con el procedimiento regulado en estos apartados del artículo 6, así como la doctrina existente al respecto.

Figura 22: Proceso del artículo 6.3 y 6.4 de la DH



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente⁴⁹⁶

1.- PRIMERA PARTE DEL ARTÍCULO 6.3 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

Artículo 6.3 DH: *“Cualquier plan o proyecto 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, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar”.*

La primera parte del apartado 3 del artículo 6, establece la necesidad de que cualquier plan o proyecto que no tenga una relación directa con la RN 2000 y que pueda afectar de forma apreciable al mismo, se someta a un proceso de evaluación ambiental de sus efectos sobre los espacios protegidos.

Esta obligación, se recoge en la actualidad en nuestro ordenamiento interno en el apartado 4 del artículo 46 de la LPNB⁴⁹⁷ y más recientemente, en la D.A 7ª de

⁴⁹⁶ M. J. Galeano Aramburu and others. 'Evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000. Criterios-guía para la elaboración de la documentación ambiental.' (2009). Página 7.

⁴⁹⁷ **Artículo 46.4 LPNB:** *“Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho espacio. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el espacio y supeditado a lo dispuesto en el*

la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental⁴⁹⁸ (en adelante LEA). Veamos a continuación cuales son los condicionantes y requisitos del proceso de evaluación de repercusiones sobre la RN 2000.

1.1.- OBJETO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL: PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS INCLUIDOS

Como primer punto, hay que destacar que la referencia del legislador comunitario a cualquier plan o proyecto, ha de entenderse en un sentido amplio de forma que la directiva no se circunscribe una categoría concreta. Por tanto, **el principal factor restrictivo es que pueda tener o no un impacto apreciable sobre un espacio declarado como RN 2000 y no la clase del mismo**. No obstante, **la propia Comisión ha destacado y subrayado la importancia que tienen por su posible incidencia en estos lugares, los planes reguladores del uso del suelo es decir, el planeamiento urbanístico**.

1.1.1.- Concepto de plan o proyecto a efectos de la evaluación de repercusiones a la Red Natura 2000

En primer lugar y **en cuanto al concepto de proyecto**, que la DH no define

apartado 5, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos sólo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del espacio en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. Los criterios para la determinación de la existencia de perjuicio a la integridad del espacio serán fijados mediante orden del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, oída la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

⁴⁹⁸ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. (BOE núm. 296 de 11 de Diciembre de 2013).

de forma expresa, el TJUE en la **Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Asunto C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**, utilizó la definición recogida en la Directiva 85/337/CEE⁴⁹⁹ que definía el concepto proyecto como: *“la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras”* y *“otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo”*⁵⁰⁰.

El primer caso, referente a los trabajos de construcción u obras, resulta claro y no genera dudas determinar cuándo nos encontramos ante un plan o proyecto. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el segundo, donde se hace alusión a las actividades u otras intervenciones en el medio natural. Se trata de un concepto mucho más difuso e indeterminado que ha sido necesario acotar a la hora de poner en práctica los mandatos del artículo 6 de la DH.

En referencia esas “intervenciones en el medio natural” y a cuándo deben considerarse las mismas como proyecto a los efectos del art. 6.3 de la DH, la Sentencia del TJUE antes mencionada, abogó por una interpretación amplia y

⁴⁹⁹ **Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985**, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Esta Directiva ha sido derogada por la **Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011**, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente que sin embargo mantiene en su artículo 1.2 la misma definición de proyecto.

⁵⁰⁰ **Artículo 1.2 de la Directiva 85/337/CEE**, ahora ya derogada.

consideró como tal una actividad que en principio no entra dentro de la concepción habitual que tenemos del mismo, como es la recogida mecánica del berberecho:

Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Asunto C-127/02, en respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Países Bajos):

(27) *“Por consiguiente, una actividad como la recogida mecánica del berberecho está comprendida en los conceptos de plan o proyecto que figuran en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats”.*

(28) *“El hecho de que desde hace muchos años se lleve a cabo esta actividad periódicamente en la zona de que se trata, previa obtención cada año de la licencia pertinente, cuya expedición requiere en cada ocasión una nueva evaluación tanto de la posibilidad de ejercer esta actividad como del lugar en el que puede realizarse, no constituye por sí solo un obstáculo para que, con motivo de cada solicitud, dicha actividad sea considerada como un plan o proyecto distinto a los efectos de la Directiva sobre los hábitats”.*

(29) *“En consecuencia, procede responder a la primera cuestión, letra a), que la recogida mecánica del berberecho que se practica desde hace muchos años, pero para la que se expide cada año una licencia para un período limitado, evaluándose de nuevo en cada ocasión si puede realizarse dicha actividad y en qué lugar, está comprendida en los conceptos de «plan» o «proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats”.*

Así pues, **se entenderá por proyecto a los efectos de la DH, todos aquellos que contengan o amparen la realización de cualquier tipo de obras, construcciones o instalaciones así como, aquellos que conlleven cualquier intervención sobre el medio ambiente.** No obstante, conviene puntualizar como veremos en el apartado siguiente, **que no todo proyecto que afecte a la RN 2000 ha de someterse al proceso de evaluación.**

En cuanto al concepto de plan, la Comisión⁵⁰¹ incluye claramente dentro del concepto los **planes de uso del suelo** haciendo hincapié en la inclusión no solo de aquellos que se aplican directamente⁵⁰² sino también de aquellos otros de ámbito territorial mucho mayor, que habitualmente no conllevan efectos directos pero “*que constituyen el punto de partida de planes más detallados o sirven de marco para la autorización de muchos tipos de actividades*”⁵⁰³. Del mismo modo, se incluyen en el concepto los **planes sectoriales o de infraestructuras** (tales como redes de transporte, de gestión de residuos o de ordenación de los recursos hídricos).

⁵⁰¹ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 33.

⁵⁰² En nuestro caso estarían aquí incluidas las **figuras tradicionales de nuestro sistema de planeamiento urbanístico** es decir, los Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes Parciales, de Reforma Interior, Especiales etc... Entendemos además, que quedan englobados en esta categoría los planes medioambientales con efectos directos tales como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o los Planes Rectores de Uso y Gestión.

⁵⁰³ En este caso se hace referencia a la **ordenación territorial** y a figuras urbanísticas que si bien no han sido frecuentes en el urbanismo tradicional, están siendo cada vez más utilizadas por las CCAA tales como, los Planes de Acción Territorial, Estrategias Territoriales, Planes Directores etc...

Sin embargo, **más dudosa resulta la inclusión de los planes programáticos**⁵⁰⁴, donde la Comisión es partidaria de su exclusión sobre todo para el caso de que sus previsiones tengan que materializarse a través de un plan de uso del suelo o plan sectorial posterior, que sí que serían objeto de la adecuada evaluación de repercusiones.

1.1.2.- Tipos de planes y programas que han de ser sometidos a la evaluación preventiva del artículo 6.3 de la Directiva.

Del propio tenor del artículo 6.3 de la DH, y la interpretación que del mismo ha realizado el TJUE, es necesario realizar la adecuada evaluación sobre la RN 2000 establecida en dicho precepto, en los siguientes supuestos:

i.- Planes que no tengan relación con la gestión del lugar o que no sean necesarios para la misma.

La alusión que efectúa la DH a la “gestión del lugar” parece hacer referencia, sin lugar a dudas, a los planes de gestión tal y como afirma DE SADELEER⁵⁰⁵. Ahora bien, según GARCÍA URETA⁵⁰⁶, solo quedarían excluidos de la evaluación propia de la Directiva, si se limitan a establecer las medidas o normas de gestión del lugar, debiendo ser evaluados si incluyeran algún elemento

⁵⁰⁴ Como por ejemplo, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible aprobada en por el Estado Español en 2007.

⁵⁰⁵ N. De Sadeleer. 'Habitats Conservation in EC Law: From Nature Sanctuaries to Ecological Networks' (2005) 5 Yearbook of European Environmental Law 215. Página 243.

⁵⁰⁶ A. García Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad: Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna* (Gómez-Acebo&Pombo, Iustel, 2010). Página 541.

ajeno a la misma.

A este respecto, en la **Sentencia de 4 de marzo de 2010, Asunto C-241/08, Comisión Europea contra República Francesa**, el TJUE enjuició la necesidad de someter a la evaluación de efectos sobre la RN 2000, los denominados “contratos natura 2000” del derecho francés. Estos contratos, ejemplo claro de la técnica de custodia del territorio ya tratada en esta tesis doctoral, son acuerdos que los que los titulares de derechos reales sobre superficies incluidas en la RN 2000 pueden firmar con la Administración con objeto de acatar las normas de conservación y en su caso, recuperar los hábitats naturales y las especies protegidas que se encuentren en estado regresivo. Según la República Francesa, estos contratos estaban directamente relacionados con la gestión del espacio y eran necesarios para ésta por lo que su firma y ejecución, no tenía que estar previamente sometida a la evaluación de repercusiones de la DH. Sin embargo, **el Tribunal destacó que puede darse el caso, de que algunas medidas de conservación puedan ser favorables para algunos de los hábitats pero desfavorables para otros y que por ello, no cabe excluir sistemáticamente la firma de los mismos de la evaluación de repercusiones del artículo 6.3 de la Directiva:**

(49) “Según la República Francesa, la exención sistemática de las obras, los trabajos o las adaptaciones previstos en los contratos Natura 2000 de la obligación de someterse a la evaluación de sus repercusiones sobre el lugar prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats está justificada por la idea de que, en la medida en que los contratos tienen por objeto la realización de los objetivos de mantenimiento

y de restablecimiento fijados para el espacio, están directamente relacionados con la gestión del espacio si son necesarios para ésta”.

(50) *“Este planteamiento presupone, por lo tanto, que las medidas previstas en los contratos Natura 2000 que tienen como finalidad alcanzar los objetivos de conservación y de restablecimiento son también, en todo caso, medidas relacionadas directamente con la gestión del lugar o necesarias para ésta”.*

(51) *“Con todo, no cabe excluir que las obras, trabajos o adaptaciones previstos en los citados contratos, aun cuando tengan como finalidad la conservación o el restablecimiento de un espacio, no estén relacionados directamente con la gestión de éste ni resulten necesarios para ésta”.*

(52) *“A este respecto, la República Francesa reconoce, en el marco de la imputación basada en la aplicación indiferenciada del criterio del «efecto significativo», que medidas de conservación de los hábitats pueden ser favorables para determinados hábitats, aun cuando puedan provocar un deterioro de otros tipos de hábitats. La República Francesa cita, como ejemplo, la salicultura: la creación de extensiones horizontales denominadas granjas para la actividad industrial de producción de la sal ocasiona el deterioro del hábitat que constituyen las lagunas, si bien, por otra parte, dicha actividad puede tener efectos benéficos para regenerar el medio, merced al mantenimiento de ciertos tipos de pantanos”.*

(53) *“De ello se deduce que los objetivos de conservación y de*

restablecimiento en el marco de la red Natura 2000 pueden exigir, como ha señalado con razón la Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones, la resolución de conflictos entre distintos objetivos”.

(54) “Por lo tanto, para que se vea plenamente garantizada la consecución de los objetivos de protección establecidos por la Directiva sobre los hábitats, es preciso, conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, cualquier plan o proyecto 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, se someta a una evaluación individual de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de éste”.

(55) “De ello se deduce que no puede considerarse suficiente, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, la mera conformidad de los contratos Natura 2000 con los objetivos de conservación del lugar, para que las obras, trabajos o adaptaciones previstos en los citados contratos estén exentos sistemáticamente de la evaluación de sus repercusiones sobre el lugar”.

Por su relación con el ámbito urbanístico, y al respecto de la la prohibición de excluir sistemáticamente algún tipo de plan o proyecto de la adecuada evaluación de repercusiones, conviene citar la reciente **Sentencia del TSJ de Castilla-León de 26 de diciembre de 2013 (nº de recurso: 1198/2011)**. En esta sentencia, se analizó la legalidad del Decreto autonómico por el que se establecía el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la RN 2000 de aquellos

planes, programas y proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León. La causa de la impugnación se encontraba en que dicho Decreto **excluía de la evaluación de repercusiones de forma generalizada, a los planes y proyectos que se aprobaran sobre suelo clasificado como urbano.**

La Sentencia termina anulando dicha previsión por ir en contra del principio de jerarquía normativa y vulnerar la doctrina del TJUE al respecto:

“Procede declarar nulo el art. 2.1 del Decreto en cuanto limita su aplicación a todos aquellos planes, programas o proyectos que, sin tener relación directa con la gestión de los lugares de la Red Natura 2000 o sin ser necesarios para la misma, puedan afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros, siempre y cuando se desarrollen en suelo clasificado como rústico o bien en suelo clasificado como urbanizable cuando la norma que lo clasificó no fuera en su momento sometida a evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000, debiendo suprimirse este inciso, porque vulnera el principio de jerarquía normativa y la doctrina jurisprudencial expuesta al excluir en función de la clasificación del suelo la evaluación de las repercusiones de los planes, programas y proyectos en esos lugares cuando ni la legislación básica (art. 45.4. LPNB) ni la doctrina del TJUE en esta materia contemplan tal limitación; por el contrario, se considera contrario al art. 6.3. de la Directiva sobre los hábitats, la exención de manera sistemática y general, de determinadas categorías de planes o proyectos de la obligación de evaluación de sus repercusiones sobre los lugares

incluidos en la Red Natura 2000 y se exige que se atienda caso a caso a la mera probabilidad o 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 y que 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”.

En la práctica, **resulta ciertamente complicado que un plan o proyecto que afecte a la RN 2000 escape del proceso de evaluación de afecciones.** En este sentido, DIEZ DE REVENGA⁵⁰⁷ señala como ejemplo, algunas actividades que a pesar efectuarse en favor y relación con la RN 2000, quedarían sujetas al estudio por diferentes motivos, tales como: la construcción de un Aula de Naturaleza en un espacio Natura 2000, por ser una medida no concebida únicamente para la “gestión de la conservación”; o la construcción de un dique en un lugar Natura 2000 para proteger a otro de inundaciones que causan perjuicios ambientales, por ser una medida de conservación que afecta a otro y no estar directamente relacionada con la gestión del mismo.

ii.- Planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a la RN 2000, ya sea individualmente o en combinación con otros

Determinado ya, que un plan o proyecto no se encuentra directamente

⁵⁰⁷ Díez de Revenga Martínez, E. and J. M. Sánchez Balibrea, *Las PYMES y la Red Natura 2000: Manual para la elaboración de Proyectos* (Fondo Social Europeo edn 2005). Página 30.

relacionado con la gestión y conservación del espacio RN 2000, se pasaría a examinar el siguiente condicionante que marca la necesidad de practicar la evaluación ambiental de la DH. Esta necesidad se produce, según el mandato del legislador comunitario, cuando **el plan o proyecto conlleva una “afección apreciable” a la RN 2000**. La clave por tanto, se encuentra en determinar y clarificar, qué debe entenderse por dicha afección.

Dando luz a esta cuestión, la **Sentencia del TJUE de 7 de septiembre de 2004, Asunto C-127/02**, ya citada con anterioridad, pone en relación la afección apreciable o significativa con los objetivos de conservación del lugar en cuestión. En concreto, **el TJUE entiende que existe afección significativa, cuando la ejecución del plan o proyecto puede comprometer los objetivos de conservación del lugar, posibilidad que debe apreciarse, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto:**

(46) *“Como se desprende del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el décimo considerando de ésta, el carácter significativo de las repercusiones sobre un lugar de un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de dicho lugar o no sea necesario para la misma está relacionado con los objetivos de conservación de este último”*.

(47) *“Por consiguiente, no cabe considerar que tal plan o proyecto pueda afectar de manera significativa al lugar de que se trate cuando, a pesar de tener alguna repercusión sobre éste, no puede comprometer los*

objetivos de conservación de dicho lugar”.

(48) *“A la inversa, debe considerarse necesariamente que tal plan o proyecto puede afectar de manera significativa al lugar de que se trate, cuando puede comprometer los objetivos de conservación de éste. En el marco de la apreciación prospectiva de los efectos vinculados a dicho plan o proyecto, debe determinarse el carácter significativo de estos efectos, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por aquel plan o proyecto, tal como en esencia ha sostenido la Comisión”.*

(49) *“En consecuencia, procede responder a la tercera cuestión, letra b), que, con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, cuando un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un determinado lugar o no sea necesario para la misma puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar, se debe considerar que puede afectar a ese lugar de forma apreciable. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto”.*

Recogiendo este criterio jurisprudencial, la nueva LEA define como “impacto o efecto significativo” la *“alteración de carácter permanente o de larga duración de un valor natural y, en el caso de espacios **Red Natura 2000**, cuando además afecte a los elementos que motivaron su designación y objetivos de*

conservación”⁵⁰⁸.

No existe en la Directiva una definición de los objetivos de conservación. No obstante y como resalta BORN⁵⁰⁹, una lectura combinada de las definiciones de “conservación” y de “zona de especial conservación”, así como de los artículos 3, 4.4 y 6.1 de la Directiva, permite no obstante pensar, que **se trata del estado en el que importa mantener o restaurar, en ese lugar, los hábitats naturales y/o las poblaciones de especies por las cuales el mismo ha sido designado como tal, para mantenerlos o restablecerlos en un estado de conservación favorable en la escala propia del área en la que se halla presente** (en la de la región biogeográfica correspondiente y en la del territorio del EM en el que está situado).

Téngase en cuenta a este respecto, que para los espacios ya declarados, **los objetivos de conservación están identificados para cada lugar en los Formularios Normalizados Natura 2000**⁵¹⁰. Estos formularios, son los documentos que recogen los motivos de la clasificación de los sitios dentro de la RN 2000 y contienen información valorada de acuerdo a unos criterios acordados en el ámbito de la UE. La información aportada en los formularios, puede ser complementada con otras fuentes de información de carácter oficial, que pueden ser más actualizadas o extenderse más sobre algunos aspectos, como los planes de gestión de los lugares RN 2000, los planes de recuperación y conservación de

⁵⁰⁸ **Artículo 5 de la LEA**

⁵⁰⁹ C. H. Born. 'Algunas reflexiones sobre el mecanismo de protección de los lugares Natura 2000 frente a las repercusiones de planes y proyectos' (2006) (4) Ingurugiroa eta zuzenbidea. Ambiente y derecho 11.

⁵¹⁰ Véase los Anexos I y II de esta tesis doctoral.

especies de los anexos II y IV de la Directiva Hábitat, o del anexo I de la DA, entre otras fuentes.

En estos formularios, la información está agrupada en diferentes bloques pero **para la identificación de los objetivos de conservación del lugar, es clave la información contenida en el apartado tercero “ecological information”** donde se recogen cuestiones tan esenciales como: los tipos de hábitat de interés comunitario presentes (punto 3.1); las especies a las que aplica el artículo 4 de la DA y que figuran en el Anexo II de la D (punto 3.2) así como una evaluación del lugar (basada en la presencia de hábitat y especies).

Clarificado por tanto, el concepto de afección apreciable, conviene resaltar ahora diferentes aspectos en cuanto a su aplicación el proceso de determinación de afecciones a la RN 2000.

El primero de ellos, es que para que se produzca la necesidad de tener que evaluar las afecciones, **basta la sola probabilidad o duda de que el plan o proyecto pueda afectar de forma apreciable o significativa a un espacio de la RN 2000**. Además, **esta posibilidad**, en base al principio de cautela o precaución, **viene a darse siempre y cuando no pueda demostrarse de forma científica, la inexistencia de dicha afección apreciable**. En este sentido se ha pronunciado en reiteradas ocasiones ya el TJUE, tales como:

Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Asunto C-127/02, en respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Países Bajos):

(44) *“Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela que, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo primero, constituye una de las bases de la política de un nivel de protección elevado, seguida por la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, y a la luz del cual debe interpretarse la Directiva sobre los hábitats, 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 (véase, por analogía, en particular la sentencia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartados 50, 105 y 107). Esta interpretación de la condición a la que está supeditada la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar determinado, que implica que procede efectuar dicha evaluación en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables, permite evitar con eficacia que se autoricen planes o proyectos que causen perjuicio a la integridad del lugar de que se trate y contribuye de este modo a la consecución del objetivo principal de la Directiva sobre los hábitats, de conformidad con el tercer considerando y el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, a saber, garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”.*

Sentencia de 10 de enero de 2006, Asunto C- 98/03, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania:

(40) *“El Tribunal de Justicia ya ha declarado que la exigencia de una adecuada evaluación del impacto medioambiental de un plan o de un*

proyecto está supeditada a la condición de que haya una probabilidad o un riesgo de que afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal riesgo 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 (véase la Sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, C-6/04, Rec. p. I-0000, apartado 54)”.

Sentencia TJUE de 26 de octubre de 2006, Asunto C-239/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Portuguesa:

(20) “Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la autorización del plan o proyecto en cuestión sólo puede concederse si las citadas autoridades se han cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (Sentencia C-127/02 Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, antes citada, apartados 56 y 59)”.

En consecuencia, lo que se produce en base al principio de cautela, es la inversión de la carga probatoria. No se trata de someter a una adecuada evaluación los planes y programas que se demuestre que afectan de forma apreciable a la RN 2000, sino que habrá que hacerlo con todos aquellos en que dicha afección no pueda descartarse científicamente.

Finalmente, la Comisión ha añadido *“la conveniencia de remitirse a la Directiva 85/337 puesto que la expresión “que pueda afectar de forma apreciable”*

es muy similar a la fórmula básica utilizada para imponer a los Estados miembros la obligación de evaluación en virtud de la primera directiva”⁵¹¹ y que por tanto, que cuando se considere que una propuesta debe someterse a evaluación con arreglo a la Directiva 85/337⁵¹² porque puede tener repercusiones importantes sobre un espacio RN 2000, puede considerarse que también está sujeta a la obligación de la evaluación impuesta por la DH.

En segundo lugar, deben tenerse en consideración los impactos acumulativos y sinérgicos con otros planes o proyectos. No se trata solo de evaluar el impacto o afección del plan o programa en cuestión, sino de hacerlo de hacerlo de forma combinada con los efectos de cualquier otro plan o proyecto desplazado en el espacio o en el tiempo que pueda afectar al mismo espacio o lugar.

Así, la combinación de distintos planes o proyectos en un mismo ámbito para un sitio de la RN 2000, aun estando separados en el tiempo y el espacio,

⁵¹¹ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 34.

⁵¹² Como ya hemos mencionado anteriormente, esta Directiva ha sido derogada por la Directiva 97/11, que presenta en uno de sus Anexos, una relación más detallada de factores determinantes de la necesidad de proceder a la evaluación ambiental entre los que se pueden citar: el tamaño del proyecto; la generación de residuos, contaminación y otros inconvenientes; el riesgo de accidentes; el uso existente del suelo; la extensión del impacto potencial, su magnitud y complejidad, su probabilidad y su duración, frecuencia y reversibilidad; la capacidad de carga del medio natural, con especial atención a los espacios naturales y las áreas clasificadas o protegidas con arreglo a las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE etc...

aumenta las posibilidades de que dicho sitio se vea afectado de forma apreciable. De esta forma, actividades que por separado no tienen por qué suponer un impacto significativo sobre la RN 2000, en conjunto pueden presentar efectos sinérgicos sobre la misma.

Estas sinergias han de tenerse muy en cuenta, como subrayan VALLS Y OTROS⁵¹³, “*en los proyectos de pequeño tamaño se encuentran excluidos de evaluación de impacto ambiental por debajo de un determinado umbral, pero cuando se produce una concentración espacial de muchos pequeños proyectos pueden terminar teniendo un impacto significativo sobre la RN 2000*”.

Estos efectos sinérgicos o acumulativos, tienen una especial transcendencia en el ámbito del planeamiento urbanístico. El mandato del legislador comunitario obliga a realizar una evaluación conjunta de todos los planes e infraestructuras circundantes o que puedan afectar a los lugares protegidos. Por ello, resulta esencial el sometimiento a procesos de evaluación ambiental de los planes de ordenación con un ámbito más amplio y que abarcan la totalidad del término municipal, tales como los Planes Generales o las Normas Subsidiarias así como de los instrumentos derivados de la ordenación territorial. Estos planes son los vehículos adecuados para realizar el estudio de afecciones a la RN 2000 puesto que pueden realizar el análisis de conjunto en relación con todos los desarrollos, infraestructuras y actividades previstos en el entorno de la misma, así como realizar

⁵¹³ J. Valls, O. Infante and J. C. Atienza, *Directrices para la evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000* (SEO/BirdLife edn Madrid 2014). Página 18.

el estudio de alternativas de implantación y desarrollo.

El TJUE ha tenido ya ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre la necesidad de evaluar ambientalmente de forma conjunta los proyectos o planes con efectos sinérgicos, sobre todo en relación con la Directiva 85/337 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2011/92.

Así, en la **Sentencia del TJUE de 25 de julio de 2008, Asunto C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA contra Ayuntamiento de Madrid**, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid, en el procedimiento entre Ecologistas en Acción y el Ayuntamiento de Madrid, se planteaba la necesidad de someter a evaluación ambiental el soterramiento de la M30, que era considerada por el Ayuntamiento, como una vía estrictamente urbana y por tanto, excluida de la lista de proyectos que requerían evaluación ambiental conforme a los Anexos de la Directiva 97/11. Además, la obra había sido fraccionada en varios proyectos de los que sólo uno requería, dada su longitud, ser evaluado ambientalmente en base a la normativa interna. En este caso el TJUE resolvió la cuestión planteada afirmando la necesidad de que se sometiera la totalidad de la obra al proceso evaluativo y además, contemplando las interacciones con todos los proyectos planteados:

(46) *“En consecuencia, procede responder a las tres primeras cuestiones planteadas que la Directiva modificada debe interpretarse en el sentido de que prevé la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de reforma y mejora de vías urbanas, ya sea cuando se trate de proyectos*

mencionados en el anexo I, punto 7, letras b) o c), de dicha Directiva, ya sea cuando se trate de proyectos previstos en el anexo II, puntos 10, letra e), o 13, primer guion, de la misma Directiva, que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud de su naturaleza, de sus dimensiones o de su localización y, en su caso, habida cuenta de su interacción con otros proyectos”.

En la **Sentencia TJUE de 15 de diciembre de 2011, Asunto C-560/08, Comisión contra el Reino de España**, se enjuició la necesidad de realizar la evaluación ambiental en relación con el proyecto de duplicación de la carretera M-501 entre las poblaciones de Alcorcón y de San Martín de Valdeiglesias. Este proyecto, cubría una distancia de unos 56 km, divididos en cinco tramos y afectando a un espacio ZEPA y a dos LIC. Por ello, se sometió al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Tras diferentes tramitaciones y limitado ya el proyecto a los tramos 1 y 2 del proyecto inicial, fue objeto de una declaración de impacto ambiental favorable para el tramo 1 y desfavorable para el tramo 2.

El proyecto del tramo 1 fue ejecutado. En lo que respecta al tramo 2, dado que los estudios concluyeron que la carretera afectaría gravemente a las especies que motivaron la declaración de la zona como ZEPA y su propuesta como LIC, el Gobierno de la Comunidad de Madrid desistió de ejecutar el proyecto. No obstante, en 2005 la Comunidad decidió ejecutar el proyecto del tramo 2 por razones imperiosas de seguridad vial y sin someterlo antes al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Posteriormente, ejecutó el tramo 4 esta vez sí previa tramitación de evaluación de impacto ambiental, pero en la que no tuvo en

consideración los efectos acumulativos y sinérgicos de los demás tramos. Ante ello y al considerar que el Reino de España incumplía las obligaciones que le incumbían en virtud de las Directivas 85/337 y 92/43, la Comisión decidió interponer recurso ante el TJUE.

Pues bien, en la Sentencia del TJUE antes citada, el Tribunal estimó el recurso y declaró el incumplimiento del Estado Español, entre otras cuestiones por no llevar a cabo una evaluación previa de los efectos de los proyectos de duplicación de la carretera sobre el medio ambiente y no evaluar sus efectos indirectos y acumulativos:

(109) *“Dado que las autoridades españolas no llevaron a cabo una evaluación previa de los efectos de los proyectos de duplicación de los tramos 2 y 4 sobre el medio ambiente o, en cualquier caso, no evaluaron sus efectos indirectos y acumulativos, incumplieron necesariamente las prescripciones de los artículos 6, apartado 2, y 8 de la citada Directiva”.*

Por último, reseñar que **no hace falta que los planes o programas se ubiquen dentro total o parcialmente de la RN 2000 sino que también pueden ser objeto de evaluación planes o proyectos ubicados fuera de la misma pero que puedan llegar a afectarla.** Así lo ha declarado el TJUE por ejemplo, en la **Sentencia de 24 de junio de 2011, Caso 404/09, Comisión contra el Reino de España**, en relación con la autorización otorgada, sin la previa evaluación de repercusiones, para el ejercicio de determinadas actividades mineras a cielo abierto (en las explotaciones de «Feixolín», «Salguero-Prégame-Valdesegadas», «Fonfría» y «Nueva Julia») en las inmediaciones del LIC del Alto Sil:

(86) *“Pues bien, el análisis de las repercusiones de dicho proyecto sobre las mencionadas especies era obligado, puesto que, por una parte, las autoridades españolas no podían ignorar su presencia en la zona del Alto Sil. En efecto, en 1998 el Reino de España había solicitado la clasificación del Alto Sil como LIC debido, singularmente, a la presencia en la zona de esas dos especies y ese mismo Estado miembro había clasificado el sitio como ZEPA, con efectos a partir del año 2000, por la presencia en él del urogallo”.*

(87) *“Por otra parte, aun cuando la referida explotación esté situada fuera del LIC, consta que se encuentra inmediatamente adyacente al mismo, de manera que es posible que tenga repercusiones sobre éste”.*

Se trata en definitiva, de los entonos de protección de los elementos naturales o patrimoniales que son establecidos habitualmente por la legislación protectora pero de forma poco clara e indeterminada, suscitando en muchas ocasiones problemas evidentes de aplicación. Así por ejemplo, CASAR y TABERNER⁵¹⁴, tratan el estudio de la problemática suscitada en la Comunitat Valenciana por la indeterminación del concepto de entorno en la Ley de Patrimonio Histórico y que plantea numerosos problemas de interpretación.

A este respecto y dentro del ámbito de la Comunitat Valenciana, **cobra**

⁵¹⁴ M^a E. Casar Furio and F. Taberner Pastor. 'El concepto de entorno y su delimitación en los BIC valencianos' (2010) (99) Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo 51.

especial trascendencia y constituye una importante y clarificadora aportación, la posibilidad de delimitar “zonas periféricas”⁵¹⁵ a los espacios de la RN 2000. Calla el legislador autonómico cuál sería la vía para establecer esta delimitación, entendiéndose, no obstante, que sería o bien a través de los propios acuerdos de declaración del lugar, o bien a través de la aprobación de los planes de gestión para los espacios ZEC y las normas de gestión para las ZEPAS. Estos instrumentos determinarán además, el régimen jurídico aplicable a estas zonas y que, **cómo mínimo, consistirá en la aplicación del régimen de evaluación y autorización previsto para los planes o programas que puedan afectar a la RN 2000.**

En este caso por tanto, quedaría más claro el ámbito territorial donde la aprobación de un plan, programa o proyecto que no afecta directamente a un espacio RN 2000, ha de ser sometido a la evaluación de posibles repercusiones mandatada por la DH. No obstante lo cual, la delimitación y previsión expresa de la necesidad de evaluación en estas zonas periféricas, no excluye la necesidad de evaluar todo plan o proyecto que afecte materialmente a un lugar RN 2000 (si así se demuestra)

⁵¹⁵ **Artículo 29 quáter de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana:** *“Podrán establecerse zonas periféricas en la totalidad o en parte del entorno territorial inmediato de las Zonas Especiales de Conservación y de las Zonas de Especial Protección para las Aves al objeto de evitar o minimizar los impactos ambientales negativos, procedentes del exterior, sobre los hábitats y especies que han motivado su declaración. La concreción de la delimitación y el régimen jurídico aplicable a estas zonas, que consistirá cómo mínimo en la aplicación del régimen de evaluación y autorización previsto en el artículo 14 quinquies, podrá establecerse en las normas de declaración de las mismas o en las normas de gestión reguladas en el capítulo VI del título III de esta ley”.*

aún y cuando estén fuera de dichos ámbitos de amortiguación, como se deduce del contenido de la **Sentencia del TS de 22 de Septiembre de 2009 (recurso nº 770/2007)**:

“Quiérese decir, pues, que aun cuando el trazado de la línea férrea no discorra estrictamente dentro del perímetro protegible de los LICs y de las ZEPAS ya reseñados, según la fijación que de ellos hubieran hecho las Comunidades Autónomas respectivas, afecta significativamente a estos espacios y a sus valores medioambientales, habiéndolo así admitido la propia Administración del Estado. Resulta, en consecuencia, irrelevante a los efectos que ahora importan que las normas o disposiciones autonómicas en cuya virtud se declararon como tales espacios protegidos hayan dejado de prever perímetros adicionales de protección o zonas de amortiguación para aquellos parajes, en relación con la eventual construcción futura de una gran obra pública como la de autos. Circunstancias y premisas ambas de las que deriva la aplicación al caso de autos del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, correctamente llevada a cabo por el tribunal de instancia. La Directiva -y a fortiori las normas nacionales de transposición- se aplicará en la medida en que los espacios por ella protegidos se vean materialmente afectados por obras o instalaciones, y este es el caso de autos según la propia Administración General del Estado”.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL O DE REPERCUSIONES DE LA RN 2000

No obstante y antes de abordar las fases y características de dicha

evaluación, conviene destacar que no se debe confundir la evaluación de la afecciones de la RN 2000, con los procesos o procedimientos de evaluación ambiental de planes y proyectos con incidencia en el medio ambiente. No cabe duda de la complementariedad e indisociabilidad de ambos procedimientos pero existen importantes diferencias que no debemos pasar por alto.

1.2.1.- Diferencias entre la evaluación de repercusiones de la RN 2000 y los procedimientos de evaluación ambiental derivados de la Directiva 2011/92 relativa a la evaluación de repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiental.

Como veremos a lo largo de los siguientes apartados, lo normal cuando se tramita un plan o proyecto que pueda afectar a la RN 2000 es que la evaluación de repercusiones se encuentre integrada en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental o de evaluación ambiental estratégica. Sin embargo, **ambas evaluaciones (la derivada de la DH y las derivadas de la Directiva 2011/92⁵¹⁶) resultan independientes, respondiendo a diferentes objetivos, lo que afecta a**

⁵¹⁶ Téngase en cuenta la reciente modificación de la Directiva 2011/92 por la **Directiva 2014/52 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014** a través de la cual se ha introducido la necesidad de incluir en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos nuevos aspectos a valorar tales como: el clima y su vulnerabilidad ante el cambio climático; el impacto visual; o la necesidad de garantizar un crecimiento sostenible. Por otro lado, y con el fin de garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana, se incorpora en los procedimientos de comprobación previa y de evaluación del impacto ambiental, la evaluación de los impactos del proyecto de que se trate en su conjunto, incluidos, si procede, su subsuperficie y su subsuelo, durante las fases de construcción y explotación y, si procede, de demolición.

su ámbito de aplicación, consecuencias y conclusiones.

En cuanto a **los objetivos**, los procesos derivados de la Directiva 2011/92 abarcan la totalidad de las repercusiones que los planes o proyectos que se encuentran sometidos a la misma puedan tener en el medio ambiente entendido éste en un sentido amplio y por tanto, no atendiendo estrictamente a la protección del medio natural. Por su parte, la evaluación de la DH, no se centra en determinar la repercusión general en el medio ambiente, entendido en ese sentido amplio, sino en la afección a la biodiversidad de un lugar RN 2000 en concreto, lo que implica la necesidad de efectuar una evaluación específica y diferenciada de la evaluación de impacto ambiental. Este hecho, motiva que los estudios que acompañan los procesos de evaluación ambiental sean mucho más amplios, abarcando aspectos que se desechan en el estudio de afecciones a la RN 2000 tales como, el paisaje, el patrimonio histórico-artístico, la salud humana, la el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, los factores climáticos o el propio medio humano.

Estas diferencias, han sido reconocidas expresamente por la doctrina de nuestro **Tribunal Constitucional** con ocasión de varios conflictos de competencias surgidos entre las CCAA y el Estado Central. Así por ejemplo, en **la Sentencia 59/2013, de 13 de marzo de 2013**⁵¹⁷ por la que se resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón, respecto de la certificación sobre afección a la conservación de la diversidad en las ZEC y en las ZEPAS, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente en relación con la ejecución de un

⁵¹⁷ BOE Núm. 86 de 10 de abril de 2013.

proyecto de abastecimiento de agua a varios municipios y en la que afirmó que:

“Más adelante, a la luz del contexto normativo de las certificaciones que nos ocupan, reconocimos que «[l]a evaluación ambiental de las zonas de especial conservación que prevén tanto la Directiva como la Ley 42/2007, 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad, y el Real Decreto 1997/1995 es, por tanto, una técnica de evaluación diferenciada de la evaluación de impacto ambiental que tiene su propia metodología – aunque, en ocasiones, pueda inspirarse en la de esta última–, así como un objeto y una finalidad más específicos que consiste en el análisis de las repercusiones de planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a las zonas de especial conservación para preservar su integridad y objetivos de conservación, así como, en general, para garantizar la coherencia de la Red Natura 2000». Pero que, a pesar de esa diferencia, «la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación es una técnica muy similar a la evaluación de impacto ambiental, pues al igual que ésta tiene por finalidad que las Administraciones públicas valoren la afección al medio ambiente –aunque en este caso, la valoración se limite a la afección a un elemento específico del medio ambiente– cuando hayan de decidir acerca de la autorización o aprobación de un plan o proyecto que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura 2000. Es decir, se trata de un informe sectorial que determina la conveniencia o no de realizar determinadas obras o actividades desde la perspectiva de sus repercusiones sobre este tipo de

espacios”.

En cuanto al **ámbito de aplicación**, debemos recordar **que la evaluación de la DH resulta preceptiva para todo plan o proyecto que pueda afectar a la RN 2000 de forma apreciable y que no sea necesario o esté relacionado con la gestión del lugar**. Por el contrario, no todos los proyectos se encuentran sujetos a la evaluación ambiental de la Directiva 2011/92, ni todos los planes o programas a la evaluación ambiental estratégica de la Directiva 2001/42⁵¹⁸.

Respecto de los planes, y al respecto del Estado Español, solo será necesario tramitar el procedimiento de evaluación ambiental estratégica en los casos establecidos en el artículo 6 de la LEA. Respecto de los proyectos, se establece el sometimiento a evaluación de impacto ambiental de los proyectos incluidos en el Anexo I de la Ley y respecto de los del Anexo II, la decisión se tomará caso a caso, teniendo en cuenta los criterios recogidos en el Anexo III.

No obstante, lo cierto es que si el plan o proyecto afecta o puede afectar a la Red Natura 2000, se establece siempre la obligación de someterlo o bien a la evaluación ambiental estratégica (para el caso los planes o programas); o bien, a la evaluación de impacto ambiental (caso de los proyectos del Anexo I o del Anexo II en los que se toma la decisión de hacerlo); o bien, a una evaluación de impacto ambiental simplificada (para los proyectos no incluidos ni en el Anexo I ni el Anexo

⁵¹⁸ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. (DOCE núm. 197 de 21 de Julio de 2001).

II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a espacios protegidos Red Natura 2000)⁵¹⁹.

En definitiva, que **si bien los procedimientos de la LEA no afectan a todos los planes y proyectos, sí que lo harán cuando se evidencie una posible afección a la RN 2000, debiendo integrarse en los mismos las particularidades derivadas de la evaluación de repercusiones propia de la DH**⁵²⁰.

Finalmente, y **en cuanto a los resultados y efectos**, también existen notables diferencias. Los procedimientos derivados de la Directiva 2011/92 y de la propia LEA, culminan con una declaración administrativa que debe ser tenida en consideración a la hora de autorizar el proyecto pero que no implica de forma automática, ni definitiva, la imposibilidad de su aprobación⁵²¹. Por el contrario, **una evaluación de repercusiones a la RN 2000 que determine la existencia de una afección apreciable o significativa, determina la imposibilidad de aprobar el**

⁵¹⁹ Ver **Artículo 7.2** de la **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**.

⁵²⁰ Cuestión que además, se recoge expresamente en la **D.A 7ª de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**: *“La evaluación de los planes, programas y proyectos que, sin tener relación directa con la gestión de un lugar Red Natura 2000 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, programas o proyectos, se someterá, dentro de los procedimientos previstos en la presente ley, a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, conforme a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”*.

⁵²¹ A este respecto incluso la LEA contempla un mecanismo de resolución de discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano sustantivo.

proyecto⁵²². Este hecho, marca a su vez que la declaración administrativa del procedimiento ambiental en el que se incluya la evaluación de repercusiones, tenga que ser negativa igualmente.

Por ello, y dados los efectos vinculantes de la declaración de afecciones a la RN 2000, **conviene incardinar la evaluación de las mismas en una etapa temprana del procedimiento ambiental conductor o instrumental** (ya sea la evaluación ambiental estratégica o bien la evaluación de impacto ambiental). Esta previsión responde y es acorde al los principios administrativos de eficacia y economía procedimental.

La diferente naturaleza jurídica de los efectos de ambas declaraciones quedó reflejada en la ya citada **Sentencia del TJUE de 13 de diciembre de 2007, Asunto C-418/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda**, en la que la Comisión denunció ante el Tribunal, entre otras cosas, que el Estado Irlandés no había adoptado todas las medidas internas necesarias trasponer el mecanismo de evaluación de afecciones de los apartados 3 y 4 de la DH. Irlanda se defendió alegando que aplicaba a los proyectos que afectaban a las ZEPAS, las evaluaciones derivadas de la Directiva 85/337, y el Tribunal, remarcó en su fallo la diferente naturaleza jurídica de una evaluación y otra así como de sus efectos, vinculantes en un caso y en el otro no:

(230) *“Por otra parte, Irlanda alega asimismo que aplica las*

⁵²² Al margen de la posibilidad de hacerlo acudiendo al apartado 4 del artículo 6 de la Directiva en los casos y con las condiciones que vemos más adelante.

evaluaciones con arreglo a la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), así como en virtud de la Directiva 2001/42, a la que se adaptó el ordenamiento jurídico interno igualmente en virtud del reglamento de 2004 relativo a la evaluación medioambiental de determinados planes y programas de las Comunidades Europeas [European Communities (Environmental Assessment of certain Plans and Programmes) Regulations 2004], y por el reglamento de 2004 relativo a la evaluación medioambiental estratégica de la ordenación y del desarrollo (Planning and Development Strategie Environmental Assessment Regulations 2004)”.

(231) ***“Pues bien, estas dos Directivas 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”.***

Este hecho diferencial, ha sido ya incluido en texto de la Directiva 2011/92

tras su última y reciente modificación⁵²³, estableciéndose que “*en el caso de los proyectos para los que exista la obligación de efectuar evaluaciones de los efectos medioambientales a la vez en virtud de la presente Directiva y de la Directiva 92/43/CEE del Consejo... los Estados miembros velarán, cuando sea conveniente, por que se dispongan procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de esos actos legislativos de la Unión*”⁵²⁴. Además, se ha introducido también la obligación de la Comisión de facilitar orientaciones al respecto de la implantación de estos procedimientos coordinados o conjuntos⁵²⁵.

En conclusión, nos encontramos ante dos tipos de evaluación ambiental diferentes, tanto por ámbito de aplicación, como por el objeto de la misma y los efectos de sus conclusiones.

1.2.2.- Objetivo de la evaluación adecuada de repercusiones

En cuanto al objetivo de la evaluación y como ha señalado la Comisión, la realización de una “evaluación adecuada” **implica determinar que repercusiones tendrá el plan o proyecto, ya sea individualmente o en combinación con otros, sobre la integridad del lugar de la RN 2000**, en el entendido de que: “*la integridad de un lugar se refiere a sus funciones ecológicas. La decisión sobre si el lugar está o no afectado negativamente debe tomarse centrándose en los*

⁵²³ Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

⁵²⁴ Apartado 3 del Artículo 2 de la Directiva 2011/92.

⁵²⁵ Apartado 5 del Artículo 2 de la Directiva 2011/92.

objetivos de conservación de ese espacio, y limitándose a ellos”⁵²⁶.

Respecto de los objetivos de conservación, **es obligación de cada EM fijar los correspondientes a cada espacio o lugar a través por ejemplo de los correspondientes planes de gestión o la aprobación de las normas de gestión.**

No obstante, y para el caso de que estos instrumentos no se hayan aprobado, se podrá partir de la información recogida en los Formunarios Normalizados Red Natura 2000⁵²⁷, como ya hemos comentado anteriormente. Si existieran lagunas de información, habrá que complementar los datos disponibles con los trabajos de campo que sean necesarios.

En cuanto al **concepto de integridad** al que la Comisión vincula de forma inequívoca a los objetivos de conservación, hace referencia a la *“cualidad o condición de entero o completo”* y en un contexto ecológico dinámico *“...puede considerarse también que denota resistencia y capacidad de evolucionar en direcciones favorables a la conservación”⁵²⁸.*

La integridad de un lugar de la RN 2000 puede resultar afectada con independencia de la ubicación de las actividades amparadas por el plan o proyecto.

⁵²⁶ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 40.

⁵²⁷ Téngase en consideración no obstante y como recalca la Comisión en la guía interpretativa del artículo 6, que si la presencia del tipo de hábitat del anexo I o de las especies del anexo II se considera no significativa a los fines del formulario, no deberán considerarse incluidos en los objetivos de conservación de dicho lugar.

⁵²⁸ *ibid.* Página 41.

Así, se puede producir la destrucción o el deterioro de hábitats naturales, hábitats de especies o poblaciones de especies por ocupación directa de sus áreas de distribución en el espacio protegido; o su afección indirecta, debido a perturbaciones derivadas de la intervención fuera del espacio protegido pero en áreas donde se desarrollan funciones ecológicas clave para el mantenimiento, en buen estado de conservación, de los elementos por los que se designó el espacio afectado.

Por otro lado, la integridad ecológica a la que hace referencia la Comisión, ha de ponerse en relación con el concepto de Coherencia Global de la Red⁵²⁹. A su vez, en el campo de la protección de áreas naturales, el término coherencia aparece ligado al establecimiento de las redes de conservación. Así, en un estudio sobre el desarrollo y aplicación de las redes ecológicas en varios países⁵³⁰, **se consideró como red ecológica, un sistema coherente de elementos de paisaje naturales y/o seminaturales, que se crea y gestiona con el objetivo de mantener o restaurar las funciones ecológicas como medio para conservar la biodiversidad.**

En definitiva, cualquier plan, programa o proyecto que conlleve una merma en la cantidad o calidad, de algunos de los elementos considerados como definitorios del término coherencia, deberá considerarse que provova

⁵²⁹ Del que se tratará a la hora de analizar las medidas compensatorias del apartado 4 del artículo 6 de la Directiva.

⁵³⁰ G. Bennett and P. Wit, *The development and application of ecological networks: a review of proposals, plans and programmes* (AIDEnvironment, 2001).

una afectación apreciable o significativa a la RN 2000.

1.3.- FASES DE LA EVALUACIÓN DE AMBIENTAL DE LA DIRECTIVA HÁBITATS

En el presente apartado, analizaremos el proceso o procedimiento a seguir a efecto de realizar la “*adecuada evaluación*” de repercusiones que exige el apartado 3 del artículo 6 de la DH. Para ello, partiremos de la regulación y trasposición del contenido de la Directiva en la LPNB⁵³¹, en combinación con los procedimientos de evaluación ambiental de la **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA)**, más las especialidades propias del proceso en la Comunitat Valenciana y derivadas de la **Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana (LENPCV)**⁵³², y su posterior desarrollo reglamentario a través del **Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell (D 60/12)**, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000.

Como ya hemos mencionado, la evaluación ambiental propia de la DH tiene sus propias características y objetivos, y aunque por lo general se enmarca dentro

⁵³¹ En su recientísima versión tras las modificaciones introducidas por la **Ley 33/2015, de 21 de septiembre por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**. (BOE Núm. 227 de 22 de septiembre de 2015).

⁵³² Tras su modificación por la **Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat**.

del procedimiento de evaluación estratégica o de impacto ambiental, **la evaluación de la RN 2000 debe ser claramente distinguible dentro del procedimiento principal o ser presentada en documento separado tal y como remarca la propia Comisión Europea**⁵³³.

Por otro lado, no debe olvidarse que la DH lo que impone es una obligación de resultado en base a la cual, **los EM han implantado sistemas muy diferentes de evaluación dependiendo en gran parte del marco constitucional de cada país y el sistema de distribución de responsabilidades entre las autoridades internas** como destacan BACKES Y OTROS⁵³⁴.

El reparto de la responsabilidad en los diferentes EM a la hora de aplicar la evaluación de repercusiones del artículo 6.3 de la DH, ha quedado reflejado en un estudio elaborado por la Comisión⁵³⁵ en el que se muestra que en el 46% de los casos, el principal responsable de la evaluación son las autoridades nacionales; en 35% la responsabilidad recae a nivel regional; en el 7% en el municipal; mientras que el 12% restante, se produce una combinación en función de el tipo de plan o

⁵³³ Comisión Europea, 'Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites-Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43' in (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2001). Página 12.

⁵³⁴ CW Backes and others, *Article 6 Habitats directive: a comparative law study on the implementation of art. 6 Habitats directive in some member states= Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrictlijn* (CELP/NILOS, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, 2006).

⁵³⁵ Comisión Europea., 'EC Study on evaluating and improving permitting procedures related to Natura 2000 requirements under Article 6.3 of the Habitats Directive 92/43/EEC' in (Brussels 2013). Página 19.

proyecto que se está evaluando.

1.3.1 Fase de cribado o de cómo decidir si se realiza o no la evaluación adecuada de repercusiones

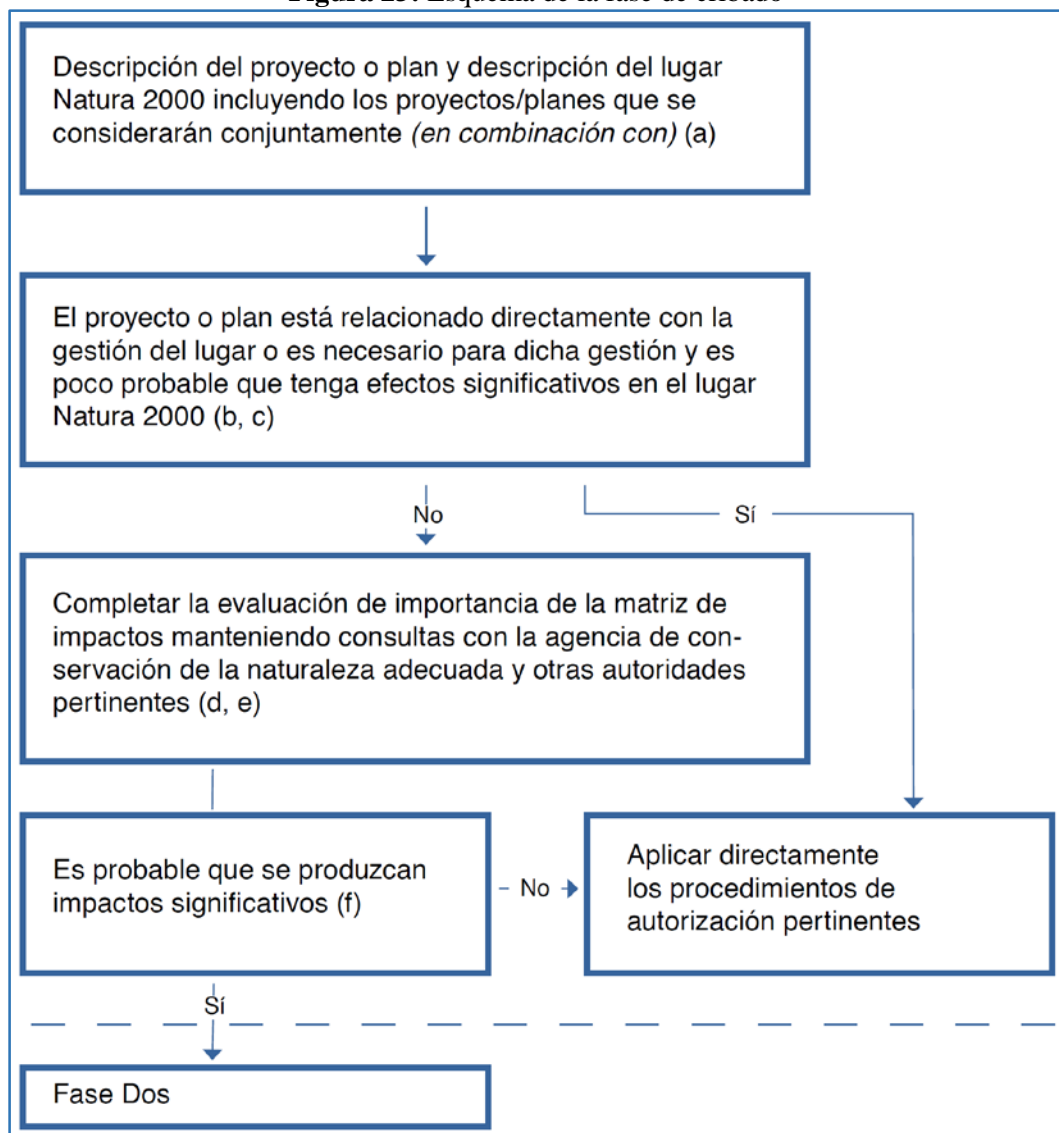
Antes de adentrarnos en los pormenores de la evaluación de repercusiones propiamente dicha, y conforme lo dispuesto en el propio apartado 3 del artículo 6, se debe determinar si el plan o proyecto guarda relación directa con la gestión del lugar y en caso contrario, si puede tener un afecto apreciable o significativo para la RN 2000. Para ello, se prevé esta fase de cribado que ha sido descrita tanto en la guía indicativa de aplicación del artículo 6.3 a nivel comunitario⁵³⁶, como en la elaborada a efectos internos por el Ministerio de Medio Ambiente⁵³⁷.

El esquema de esta fase preliminar a la evaluación propiamente dicha sería el siguiente:

⁵³⁶ *ibid.*

⁵³⁷ J. Valls, O. Infante and J. C. Atienza, *Directrices para la evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000* (SEO/BirdLife edn Madrid 2014)M. J. Galeano Aramburu and others. 'Evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000. Criterios-guía para la elaboración de la documentación ambiental.' (2009); J. Valls, O. Infante and J. C. Atienza, *Directrices para la evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000* (SEO/BirdLife edn Madrid 2014).

Figura 23: Esquema de la fase de cribado



Fuente: Comisión Europea⁵³⁸

Resulta esencial **que esta fase de cribado se realice cuanto antes a la hora de tramitar un plan, programa o proyecto** y en base al primer borrador que se

⁵³⁸ Comisión Europea, 'Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites-Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43' in (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2001). Página 16.

tenga del mismo ya que, como hemos resaltado con anterioridad, la simple posibilidad de que se afecte a la RN 2000 ya sea de forma directa o indirecta va a llevar aparejada la necesidad de efectuar la evaluación de repercusiones y además, de tramitar la evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental.

El primer paso por tanto, **se centra en aportar la información necesaria tanto del plan o proyecto como del propio espacio RN 2000 que pueda resultar afectado por el mismo**, a efecto de que la Administración competente pueda decidir sobre si es necesario practicar la adecuada evaluación de repercusiones.

i) Información del proyecto y de los objetivos de conservación

Respecto de **la información referente al plan o proyecto ha sido identificada por el Ministerio de Medio Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a través de unas Directrices**⁵³⁹ que, sin tener carácter vinculante, pretenden orientar a promotores, órganos sustantivos y ambientales, y unificar criterios a la hora de abordar la evaluación de impacto ambiental de proyectos que puedan afectar a la RN 2000 en todo el territorio español, tal y como expresamente se aclara en la presentación de las mismas. **Esta información es la siguiente:**

- i. Una **descripción del proyecto** en la que se incluirán los objetivos, las actuaciones que comporta, funciones y la justificación para su

⁵³⁹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Directrices para la elaboración de la documentación ambiental necesaria para la evaluación de impacto ambiental de proyectos con potencial afección a la Red Natura 2000' in (2012). Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacionambiental/presentacion_y_directrices_red_natura_2000__tcm7-218029.pdf.

realización. Se habrá de indicar también si se considera que se trata de un proyecto que guarde relación con la gestión del lugar afectado.

- ii. **Características técnicas del proyecto:** con aportación de datos tales como tamaño, ubicación, y área ocupada. A estos efectos se deberá incluir todas aquellas actividades, infraestructuras y/o servicios adicionales, temporales o permanentes, que sean necesarios para el proyecto en cualquiera de sus fases aunque no las ejecute el mismo promotor o se encuentren en otro lugar.
- iii. Finalmente, **se incluirá si el plan o proyecto se ampara en un plan o programa que haya sido objeto de evaluación ambiental previa, los posibles impactos identificados en esa evaluación y cómo los resultados de esa evaluación están siendo considerados en la evaluación del proyecto.**

Por lo que respecta a la información del lugar RN 2000 sobre el que se focaliza la posible afección, se ha de incluir toda información posible sobre los hábitats y especies protegidas que han motivado la declaración del lugar⁵⁴⁰. Para ello, se habrá de acudir, en primer lugar, al plan de gestión aprobado para el lugar en cuestión y en caso de que éste no se encuentre aún aprobado, a la información contenida para el lugar en el formulario normalizado Red Natura 2000⁵⁴¹.

⁵⁴⁰ Las Directrices aprobadas por el Ministerio requieren, siempre que así sea posible, información cartográfica a una escala mínima de 1:10.000.

⁵⁴¹ Formulario normalizado de datos, creado en virtud de la Decisión 97/266/CE de la Comisión de 18 de diciembre de 1996 (DOCE 24 de abril de 1997, p. 1).

Ante la situación (mayoritaria por otro lado como hemos visto en el Capítulo III de esta tesis) de que el plan de gestión no esté aprobado y que sólo se disponga de la información contenida en el formulario normalizado, resulta necesario actualizar y complementar la información disponible, debiendo incluir los siguientes aspectos⁵⁴²:

- i. *“Estructura, función y papel de cada uno de los valores ecológicos del lugar.*
- ii. *Área, representatividad y estado de conservación de los hábitats prioritarios y no prioritarios del lugar.*
- iii. *Tamaño de la población, grado de aislamiento, ecotipo, grupo genético, estructura de edades y estado de conservación de las especies recogidas en el anexo II de la Directiva sobre hábitats o el anexo I de la Directiva sobre aves presentes en el lugar en cuestión.*
- iv. *Papel del lugar en la región biográfica y en la coherencia de la red Natura 2000.*
- v. *Otros elementos y funciones ecológicas identificadas en el lugar”*

El grado y calidad de la información, a tener en consideración en el estudio de afecciones, **ha sido también abordado por el TJUE en varios**

⁵⁴² Comisión Europea, *Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE. Clarificación de los conceptos de soluciones alternativas, razones imperiosas de interés público de primer orden, medidas compensatorias, coherencia global y dictamen de la comisión.*(Luxemburgo 2012). Páginas 5 y 6.

procesos, destacando en todos ellos que la información aportada ha de ser suficiente para “...identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar”⁵⁴³. Así pues, es necesario aportar los mejores conocimientos científicos posibles acerca de los hábitats y especies protegidos por la DH, so pena de que el plan o proyecto no sea autorizado al no poder demostrar la ausencia de efectos significativos sobre los mismos.

Así ocurrió por ejemplo, en el caso de la **Sentencia del TJUE de 20 de septiembre de 2007, Asunto C-304/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana**, en en el marco del proyecto de ampliación y adecuación de la zona de esquí de Santa Caterina Valfurva, con motivo de la celebración de los campeonatos mundiales de esquí alpino de 2005, y en la que se afectaba a un espacio ZEPA sin haber efectuando antes una adecuada evaluación de repercusiones. En este caso, el TJUE no dudaba de que se hubiera hecho una evaluación ambiental pero consideró que la misma no cumplía con lo exigido por el artículo 6 de la Directiva, entre otras cosas, **al no contener una lista exhaustiva de las aves silvestres que habitaban en la ZEPA, por lo que concluyó que** “...tanto el estudio de 2000 como el informe de 2002 se caracterizan por presentar lagunas y por no comprender constataciones y conclusiones completas, precisas y

⁵⁴³ Sentencia del TJUE de 13 de diciembre de 2007, Asunto C-418/04, Apartado 243; Sentencia del TJUE de 24 de noviembre de 2011, Asunto C-404/09, Apartado 99.

definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas para la zona de protección especial de que se trata”⁵⁴⁴

En definitiva, dada la aplicabilidad del principio de cautela y la necesidad de asegurar la protección efectiva derivada de la Directiva, **a la hora de evaluar la posible incidencia en los objetivos de protección se ha de utilizar información detallada y exhaustiva que, en el caso de no estar aprobado el plan de gestión del lugar o lugares afectados, habrá que obtener de la información contenida en los formularios normalizados Natura 2000, la disponible en las Administraciones competentes así como la que se obtenga en los trabajos de campo, cuya ejecución resulta altamente recomendable.**

ii) Identificación de los impactos

Obtenida la información, **se ha de proceder a la identificación de los posibles impactos que pueden producirse en los objetivos de conservación.** Se han de **identificar los impactos tanto directos como indirectos así como incluir los efectos sinérgicos que puedan existir en relación con la ejecución de otros planes o proyectos.** A este respecto, hay que destacar que no sólo se deben considerar los planes y proyectos existentes, sino también aquellos que estuvieran proyectados o en construcción, por lo es recomendable ponerse en contacto con las diferentes Administraciones a efecto de consultar la situación de la zona.

⁵⁴⁴ Sentencia del TJUE de 20 de septiembre de 2007, Asunto C-304/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana, Apartado 69.

Como destacan VALLS Y OTROS⁵⁴⁵, citando a GARZA VILLEGAS⁵⁴⁶ “no resulta fácil diferenciar claramente cuando los efectos acumulados pasan a tener un componente sinérgico”, añadiendo que resultará necesario disponer de información precisa sobre los parámetros poblacionales que se verán afectados con la ejecución del proyecto.

iii) Evaluación de la importancia de los impactos identificados

Se trata ahora de evaluar la importancia de los impactos con el objetivo de descartar o no, que la ejecución del plan o proyecto “pueda afectar de forma apreciable” a los objetivos de conservación, tal y como exige el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva.

En cuanto al concepto de afección apreciable o significativa, nos remitimos a lo tratado ya anteriormente en este mismo Capítulo. Restaría por tanto por analizar, el método para determinar cuándo puede provocarse dicha afección y los criterios que deben aplicarse al mismo.

En cuanto al método, la Comisión⁵⁴⁷ ha aconsejado, y así se ha recogido en

⁵⁴⁵ J. Valls, O. Infante and J. C. Atienza, *Directrices para la evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000* (SEO/BirdLife edn Madrid 2014).

⁵⁴⁶ V. Garza Villegas, García de la Morena, E.L. and J. Traba Díaz, 'Diagnóstico de los efectos sinérgicos producidos por 15 parques eólicos e infraestructuras eléctricas asociadas en el sureste de la provincia de Soria sobre las poblaciones de alondra ricotí' in SECIM. Servicios Especializados de Consultoría e Investigación Medioambiental (ed), (2011).

⁵⁴⁷ Comisión Europea, 'Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites-Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and

la mayoría de las guías internas de los EM, la utilización de una **matriz de cribado**. **Se trata de objetivizar, en la medida de lo posible, la obtención de los resultados que marcarán el paso a la fase siguiente o bien la “luz verde” a la ejecución del proyecto.**

A pesar de ello, **se echa de menos la existencia de unos criterios técnicos oficiales que garanticen una evaluación adecuada y uniforme los proyectos que puedan afectar a la RN 2000 en todo el territorio nacional.** Sin duda por ello, la reciente modificación de la LPNB ha incluido en su artículo la futura aprobación por parte del Ministerio de unos criterios para la determinación de la existencia de perjuicio a la integridad de los espacios RN 2000⁵⁴⁸.

iii) Conclusiones de la fase de cribado

Cumplimentados los pasos anteriores, y en base a los resultados de la matriz aplicada, se concluirá o bien que puede descartarse la posibilidad de que se produzca un efecto apreciable sobre la RN 2000 o bien que no exista certeza sobre su exclusión.

En el primer caso, **será deberá elaborar un informe sobre la inexistencia de efectos significativos que deberá estar a disposición de las partes**

(4) of the Habitats Directive 92/43' in (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2001). Página 21.

⁵⁴⁸ **Artículo 46.4 de la LPNB** tras la modificación operada por la **Ley 33/2015, de 21 de septiembre**: “...Los criterios para la determinación de la existencia de perjuicio a la integridad del espacio serán fijados mediante orden del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, oída la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

interesadas⁵⁴⁹. Lógicamente, este informe deberá ser emitido por el órgano administrativo competente para evaluar este tipo de afecciones a la RN 2000 que será el determinado por las CCAA⁵⁵⁰ **y deberá ser motivado**⁵⁵¹.

En caso de que exista la posibilidad de una afección apreciable o que la misma no pueda descartarse, se pasará a la fase de evaluación completa de la que tratamos a continuación.

No obstante, y con carácter previo, queremos destacar las especialidades existentes al respecto en el ámbito de la Comunitat Valenciana que fue pionera al prever expresamente esta fase de cribado en la regulación autonómica de la RN 2000, y a la que viene a denominar como **"valoración preliminar de repercusiones"**⁵⁵² en la LENPCV. **Se establece además, que esta valoración**

⁵⁴⁹ Ibid. Página 21

⁵⁵⁰ A excepción lógicamente de las competencias evaluatorias concurrentes del Ministerio de Medio Ambiente cuando el órgano sustantivo o competente para aprobar el plan o programa es el propio Estado.

⁵⁵¹ Téngase en cuenta además que la concesión de subvenciones derivadas de programas de financiación comunitarios tales como los fondos FEDER o FEOGA-O conlleva la obligación de elaborar un certificado de no afección a la Red Natura 2000.

⁵⁵² La valoración de repercusiones fue introducida en 2010 en la reforma de la LENP de la CCAA Valenciana mediante el **Artículo 14 quinquies**: *"Al objeto de concretar si es precisa la evaluación, el órgano gestor de la Red Natura 2000, a la vista de la información proporcionada por el promotor y teniendo en cuenta la información disponible en su poder realizará una "valoración preliminar de repercusiones", en la que concretará como mínimo si el plan, programa o proyecto está relacionado con la gestión del espacio Red Natura 2000 y en caso negativo, si presenta probabilidad de producir efectos apreciables sobre el espacio o espacios en cuestión, los hábitats y especies que motivaron su declaración y sus objetivos de conservación. Esta valoración preliminar de repercusiones será preceptiva y vinculante y deberá ser motivada"*.

preliminar de repercusiones será preceptiva y vinculante y deberá ser motivada.

Posteriormente, y como ya hemos comentado, su contenido se ha desarrollado mediante el **D 60/12**, que añade que **la valoración de repercusiones deberá emitirse en el plazo máximo de un mes desde su solicitud y que después de hacerlo deberá hacerse pública.**

Hay que decir que la introducción de este plazo máximo de resolución de un mes se nos antoja un verdadero “canto al sol” de escasos efectos prácticos. La experiencia demuestra que rara vez este tipo de informes se emiten en un plazo inferior a un año y dado que se trata en definitiva de un informe preceptivo y vinculante, la falta de emisión en plazo no puede dar lugar a la continuación del expediente de tramitación del plan o proyecto.

Respecto del contenido de la valoración preliminar, el D 60/12 no aporta nada a destacar respecto de lo ya expuesto en relación con la fase de cribado⁵⁵³.

Mucho más interesante nos parece la aportación realizada respecto del

⁵⁵³ El artículo 7.1 del D 60/12, especifica que la valoración concretará: a) Cuáles son los hábitats y especies que motivaron la declaración del espacio o espacios Red Natura en cuestión; b) Si el plan, programa o proyecto, en su totalidad o en parte, puede ser considerado un plan, programa o proyecto de gestión del espacio Red Natura 2000 o necesario para dicha gestión; c) Si existe probabilidad de que el plan o proyecto afecte de modo apreciable a un espacio Red Natura 2000 y a sus objetivos de conservación; d) Si, a la vista de lo indicado en los apartados anteriores, deben evaluarse detalladamente las repercusiones del plan, programa o proyecto sobre el espacio o espacios Red Natura 2000, de acuerdo con lo previsto en este decreto.

contenido de la valoración en caso de que considere como probable la producción de efectos apreciables. En este supuesto, se añade que la valoración que se emita deberá definir los extremos a tratar en el estudio de afecciones al objeto de evaluar adecuadamente la incidencia del plan o proyecto, con indicación además, de si deberán analizarse los efectos acumulativos que pudieran producirse por la presencia en el área de otras actuaciones y que habrán de ser indicadas expresamente. Añade también, que en aquellos supuestos en que no tenga que someterse a otro procedimiento de impacto ambiental, deberá indicar las modalidades, plazos y términos de información y consultas a los que deberá someterse el plan o proyecto.

Por último, y en cuanto **al ámbito territorial de aplicación y por tanto, de los planes, programas o proyectos respecto de los que se tiene que solicitar la evaluación preliminar**, se prevén los siguientes supuestos de tramitación obligatoria⁵⁵⁴:

- 1) **Que, se localicen en el interior de los espacios Red Natura 2000 o en sus zonas periféricas de protección:** Estando ya delimitados los espacios RN 2000, resulta por tanto de vital importancia, en aras a la eficacia y seguridad jurídica a la hora de tramitar planes y proyectos, la delimitación de las zonas periféricas de protección. Dicha delimitación se está efectuando a través de la aprobación de los planes de gestión pero el manifiesto retraso que se lleva en este proceso, provoca la ineficacia

⁵⁵⁴ Artículo 3 del D 60/12.

de esta previsión normativa.

Mientras tanto, la necesidad de solicitar la valoración preliminar así como el propio resultado de la misma en estos casos, deberá estudiarse caso por caso y resolverse en atención al principio de cautela.

- 2) **Que, se localicen en las áreas de conectividad previstas en las normas de gestión de los espacios RN 2000:** Supuesto al que le es de aplicación todo lo dicho en el apartado anterior.
- 3) **Que, se localicen en el dominio público hidráulico o zonas de servidumbre de cuencas fluviales que atraviesen o desemboquen en espacios RN 2000.**
- 4) **Que, se localicen en los ámbitos territoriales distintos de los anteriores expresamente indicados en las normas de gestión.** Lo que deja a los planes de gestión, una habilitación general a la hora de someter terrenos al régimen de protección derivado de preventiva desarrollado en el Decreto.

1.3.2 Fase de evaluación adecuada o de cómo determinar si existe o no afección apreciable a la RN 2000

Comprobadas las afecciones a la RN 2000 o la posibilidad de su producción a través de la fase de cribado, el procedimiento de la DH nos remite a la realización de una evaluación adecuada de las mismas.

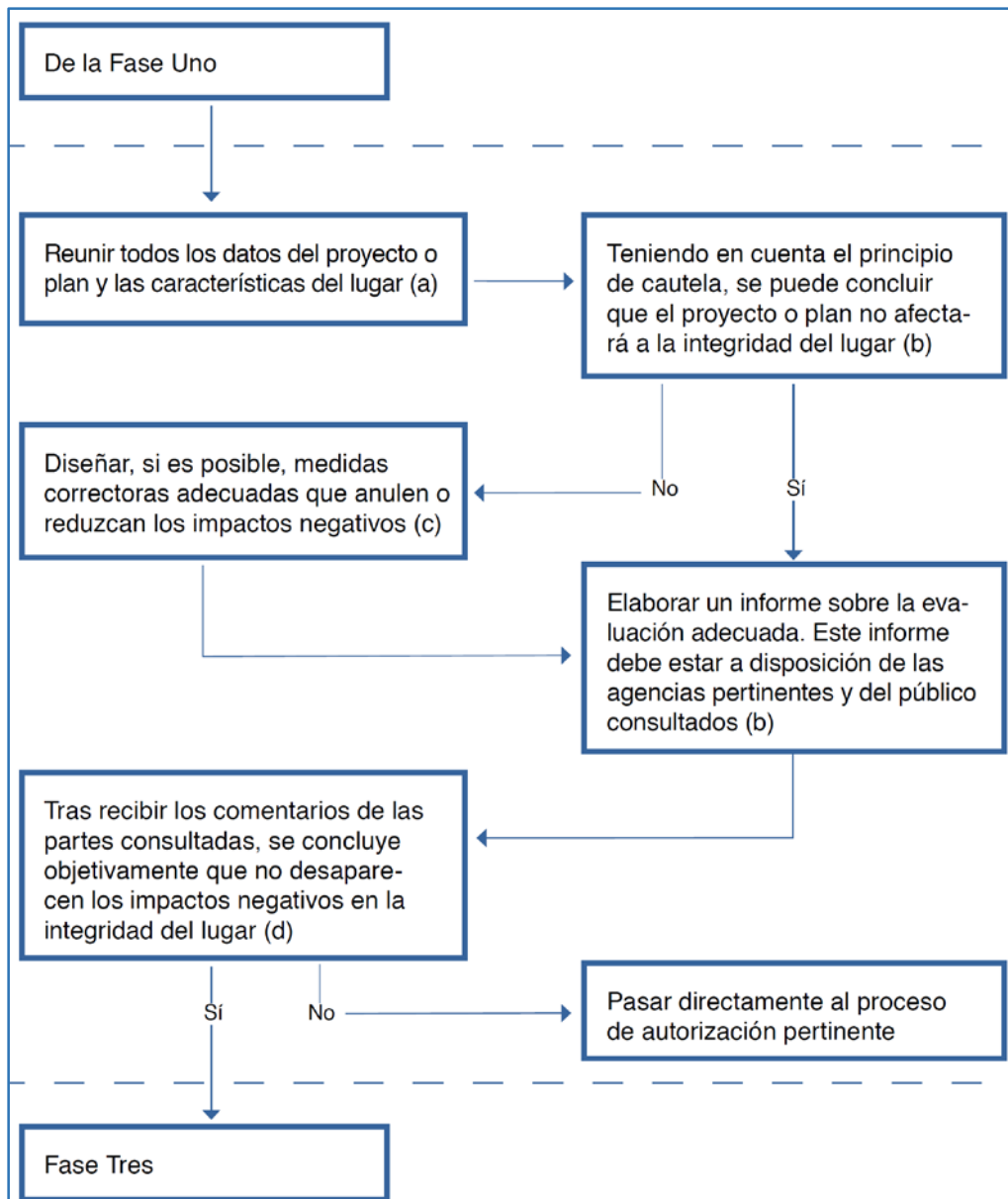
Se trata de completar la valoración preliminar que ya se ha efectuado a través del denominado como Estudio de Afecciones a la RN 2000 que, como

CAP V.- ALTERACIÓN DE LOS ESPACIOS RED NATURA 2000

ya hemos tratado en puntos anteriores, tendrá que ser independiente y perfectamente identificable, en el caso de que se realice en el seno de cualquier otro procedimiento de evaluación ambiental.

El esquema de esta fase de la evaluación es el siguiente:

Figura 24: Esquema de la fase de evaluación adecuada



Fuente: Comisión Europea⁵⁵⁵

⁵⁵⁵ ibid. Página 24.

i) Complemento de la información obtenida en la fase de cribado y estudio de alternativas

Ya hemos visto anteriormente qué se entiende por evaluación adecuada a los efectos de la DH. Esta evaluación se realiza, en el procedimiento del artículo 6, a través del Estudio de Afecciones a la RN 2000.

El primer paso, consistirá **en completar la información de la que ya se disponía en la fase de cribado, debiendo incluir al menos la siguiente**⁵⁵⁶:

- 1) *“Estructura, función y papel de cada uno de los valores ecológicos del lugar”*. Se trata de analizar las funciones y jerarquizar las prioridades de conservación ya que, en palabras de la Comisión⁵⁵⁷, *“...puede ocurrir que haya competencia entre distintos tipos de hábitats y especies y, en esos casos, resulta claramente conveniente establecer una jerarquía de prioridades a la hora de determinar los objetivos de conservación del lugar (por ejemplo, dando preferencia a un tipo de hábitat prioritario frente a otro tipo de hábitat no prioritario)”*.
- 2) *“Superficie, representatividad y estado de conservación de los hábitats prioritarios y no prioritarios del lugar”*. Como ya dijimos al tratar de los objetivos de conservación, la falta de aprobación de la gran mayoría

⁵⁵⁶ J. Valls, O. Infante and J. C. Atienza, *Directrices para la evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000* (SEO/BirdLife edn Madrid 2014). Página 39.

⁵⁵⁷ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 39.

de los planes de gestión hará necesario que la información respecto de la presencia y representatividad de los hábitats y especies protegidas, se deba completar mediante trabajos de campo. Debe tenerse en cuenta que las Directrices aprobadas por el Ministerio requieren, siempre que así sea posible, información cartográfica a una escala mínima de 1:10.000⁵⁵⁸.

- 3) *“Tamaño de la población, distribución, grado de aislamiento, estructura de edades, ecotipo, grupo genético, fenología, singularidad, representatividad, uso del espacio y estado de conservación”*. El tamaño del espacio RN 2000 no debe entenderse como un parámetro absoluto, ni cualquier disminución como un factor inseparable de la afección significativa. No obstante, las superficies han de ser suficientes para mantener poblaciones viables, habiéndose reportado a este respecto como el umbral crítico el 50% de ocupación de las áreas favorables⁵⁵⁹.
- 4) *“Papel del lugar en la región biográfica y en la coherencia de la Red Natura 2000”*. La representatividad de los hábitats y especies presentes, debe referenciarse con respecto al ámbito de la región biogeográfica al que pertenece el lugar en cuestión y a poder ser, sería conveniente

⁵⁵⁸ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Directrices para la elaboración de la documentación ambiental necesaria para la evaluación de impacto ambiental de proyectos con potencial afección a la Red Natura 2000' in (2012). Página 5.

⁵⁵⁹ Claire C. Vos and others. 'Toward ecologically scaled landscape indices' (2001) 157(1) Am Nat 24.

hacerlo también respecto de las ecorregiones definidas para España en el trabajo realizado por GALICIA HERBADA Y OTROS⁵⁶⁰.

Además, se deberá tener en cuenta el mantenimiento de los criterios de representación mínima, tanto para hábitat como para especies establecidos en los informes de seguimiento del artículo 17 de la Directiva de forma que, de producirse con la ejecución del plan o proyecto en cualquiera de sus fases, una disminución de los mismos por debajo de los porcentajes establecidos pueda considerarse como un indicio de la afección significativa o apreciable.

5) *“Otros elementos y funciones ecológicas identificadas en el lugar”*.

Especial importancia tiene la preservación de los corredores ecológicos tales como, los cursos fluviales, las vías pecuarias u otros elementos lineales y continuos que actúan como puntos de comunicación entre zonas protegidas y aunque éstas no tengan específicamente dicha condición.

CONRAD Y OTROS⁵⁶¹ han definido los corredores ecológicos como los espacios que conectan áreas de importancia biológica para mitigar los impactos negativos provocados por la fragmentación de los hábitats y resultan de vital importancia, como subrayan VAN DER WINDT y

⁵⁶⁰ R. Hidalgo and others, *Identificación de regiones naturales en España para el desarrollo de la Red Natura 2000* (Madrid 2014).

⁵⁶¹ J. M. Conrad and others. 'Wildlife corridors as a connected subgraph problem' (2012) 63(1) *J Environ Econ Manage* 1.

SWART(H. J. Van Der Windt and J. A. A. Swart. 2008: 124), a la hora de solucionar el problema de la fragmentación territorial.

Efectivamente, GARCÍA QUIROGA y ABAD SORIA(), citando a su vez a TILLMAN⁵⁶², afirman que *“las obstrucciones antropogénicas han favorecido la falta de “comunicación ecológica” (Tillmann, 2005), debido a los cambios de uso del suelo que afectan en gran medida a la capacidad de dispersión de las especies, dando lugar a procesos de fragmentación de las poblaciones y a los consiguientes problemas para su conservación, en todo el mundo”*. Por ello, es importante garantizar en palabras de FAHRIG⁵⁶³, la preservación de la conectividad entre las zonas que albergan los hábitats, tanto para la dispersión de especies como para la protección de los propios hábitats, importancia que además, ha quedado recogida expresamente en el articulado de la LPNB⁵⁶⁴

Vista la información que ha de contener el Estudio de Afecciones y antes de

⁵⁶² Jörg E. Tillmann. 'Habitat fragmentation and ecological networks in Europe' (2005) 14(2) GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society 119.

⁵⁶³ L. Fahrig. 'Effects of habitat fragmentation on biodiversity' (2003) Annual review of ecology, evolution, and systematics 487.

⁵⁶⁴ **Artículo 47 LPNB:** *“Con el fin de mejorar la coherencia ecológica y la conectividad de la Red Natura 2000, las Administraciones, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 15, fomentarán la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos del paisaje y áreas terrestres y marinas que resultan esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres, teniendo en cuenta los impactos futuros del cambio climático”*.

entrar en la forma de llevar a cabo la evaluación de las repercusiones sobre la RN 2000, **conviene hacer un pequeño apunte la necesidad u obligación de considerar “ex ante” alternativas del plan o proyecto.**

El análisis de las diferentes alternativas posibles, como punto de partida a la hora de evaluar las repercusiones, no aparece mencionado ni en el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva, ni en la LPNB sino hasta después de determinada la afección significativa y como paso previo antes de la aplicación del apartado 4. Por ello, el TJUE se ha pronunciado claramente acerca de la inexigibilidad de este análisis de alternativas en el marco del apartado 3, en la **Sentencia de 14 de abril de 2005, Asunto C-441/03, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos:**

(23) *“En efecto, como señaló el Tribunal de Justicia en los apartados 33 y 34 de su sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec. p. I-0000), del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 se desprende que, cada vez que se pretenda llevar a cabo un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a éste último, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, las autoridades competentes están obligadas a llevar a cabo una adecuada evaluación a este respecto. Dicha evaluación debe estudiar las repercusiones del plan o proyecto sobre el lugar teniendo en cuenta los objetivos de conservación de éste”.*

(24) *“Conforme al mencionado artículo 6, apartado 3, las*

autoridades deberán adoptar una decisión sobre el plan o proyecto únicamente en una segunda fase, es decir, una vez efectuada esta evaluación adecuada y a la vista de las conclusiones relativas a las repercusiones de dicho plan o proyecto sobre el lugar de que se trata”.

(25) *“Procede añadir que, de acuerdo con la disposición citada, las autoridades competentes, al tomar su decisión, sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión. Además, si procede, dichas autoridades deberán, consultar al público al respecto”.*

(26) *“Conforme al cauce procedimental expuesto, únicamente deberá efectuarse el examen previsto en el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva 92/43 si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación que prescribe el apartado 3 de dicho artículo y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse el plan o el proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden. En efecto, el citado apartado 3 precisa que las autoridades competentes adoptarán la decisión supeditándose «a lo dispuesto en el apartado 4»”.*

(27) *“En cuanto al examen que debe efectuarse en el marco del mencionado apartado 4, es preciso destacar que las cuestiones complejas a que se refiere, como la inexistencia de soluciones alternativas y la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, están destinadas a permitir al Estado miembro adoptar todas las medidas compensatorias necesarias para garantizar que la coherencia global de*

Natura 2000 quede preservada. Asimismo, en caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrá invocar un número limitado de dichas razones imperiosas para justificar, no obstante, la realización de un plan o proyecto”.

(28) *“En estas circunstancias, a la vista de las características específicas de cada una de las fases contempladas en el artículo 6 de la Directiva 92/43, procede señalar que no puede considerarse que las autoridades nacionales competentes estén obligadas a tener en cuenta las diferentes exigencias establecidas en el apartado 4 de éste, cuando realizan la evaluación adecuada prevista en el apartado 3 del citado artículo”.*

En definitiva, se considera el análisis inicial de alternativas en el Estudio de Afecciones a la RN 2000, como una buena práctica que los autores del plan o proyecto deben plantearse desde inicio pero que, las autoridades competentes, sólo pueden evaluar una vez que se ha determinado la afección significativa⁵⁶⁵.

⁵⁶⁵ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 14: *“Los defensores del proyecto o plan deben contemplar soluciones alternativas en las primeras fases del mismo. En la práctica, la primera fase del proceso puede consistir en que los defensores del proyecto o plan analicen las soluciones alternativas, aunque teóricamente, dicho análisis figure como la tercera fase de esta metodología. Sin embargo, con arreglo a la directiva sobre hábitats, la autoridad competente debe determinar si existen o no soluciones alternativas y esta evaluación debe realizarse cuando, en la fase de la evaluación adecuada, se haya concluido que es posible que haya efectos negativos”.*

No obstante, hay que tener en cuenta que **no ocurre así en el ámbito de la Comunitat Valenciana, que ha optado por imponer de forma obligatoria el análisis de alternativas desde un principio, introduciéndolo en el contenido del Estudio de Afecciones a la RN 2000**⁵⁶⁶.

ii) Metodología de predicción de impactos y evaluación adecuada de los efectos

Obtenida toda la información necesaria tanto del plan o proyecto como de los objetivos de conservación, **el siguiente paso se centra en predecir los posibles impactos de los mismos en la RN 2000** y que suelen analizarse distinguiendo entre los efectos directos e indirectos; efectos a corto y largo plazo; efectos de la fase de construcción, funcionamiento y desmantelamiento; y finalmente, efectos aislados, interactivos y acumulativos.

Para **obtener la predicción de impactos o efectos en la RN 2000 se utilizan habitualmente diferentes métodos que por lo usual, son usados en combinación** y no de forma aislada, destacando la Comisión, los siguientes: las mediciones directas; los diagramas, redes y esquemas de sistemas; los modelos predictivos cuantitativos; los sistemas de información geográfica (SIG); la información de proyectos anteriores similares; y la opinión de expertos en la materia⁵⁶⁷.

⁵⁶⁶ Ver artículo 9.1.a) del D 60/12.

⁵⁶⁷ Comisión Europea, 'Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites-Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and

Finalmente, y por no externarnos más, se debe realizar **la evaluación adecuada de la que ya hemos tratado puntos atrás, recordando que la misma debe realizarse:**

- 1) Teniendo en cuenta **los objetivos de conservación identificados para el lugar en cuestión y a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia.**
- 2) Efectuando una **valoración completa y sin lagunas** que habrá de incluir conclusiones sobre los efectos del plan o proyecto sobre todos los hábitats y especies presentes en el lugar e incluidos en los Anexos de las Directivas.
- 3) **No pudiéndose ponderar intereses económicos y sociales.**
- 4) Debiendo estar **claramente documentada y perfectamente individualizada** si es que se tramita en el seno de otro procedimiento de evaluación ambiental.

iii) Medidas correctoras

Antes de entrar a tratar concretamente el posible contenido de las medidas correctoras, conviene que aclaremos la diferencia existente entre los conceptos de medidas correctoras y medidas compensatorias. Se trata de dos tipos de medidas ambientales que suelen confundirse pero que sin embargo, responden a fines y

(4) of the Habitats Directive 92/43' in (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2001). Página 27.

objetivos diferentes.

Las **medidas correctoras o minimizadoras tienen por objeto reducir al mínimo e incluso suprimir en determinados casos el impacto negativo de un plan o proyecto**⁵⁶⁸ sobre el medio ambiente atmosférico, acuático y terrestre, durante o después de su realización, de modo que los impactos residuales sean muy reducidos o despreciables. Por tanto, forman parte del proyecto, incluyéndose usualmente en un anejo del mismo y suelen integrar un capítulo de su pliego y presupuesto.

Ejemplos que se han dado⁵⁶⁹ de medidas correctoras serían, detener la actividad durante la época de reproducción de una especie dada, utilizar un determinado tipo de draga a una distancia tal de la ribera que no afecte a un hábitat frágil o prohibir el acceso a zonas dentro del espacio por ejemplo, los lugares donde hiberna una especie animal.

Por su parte, **las medidas compensatorias tienen por objeto compensar los efectos negativos de un plan o proyecto sobre un sitio RN 2000**⁵⁷⁰. Únicamente se centran en la compensación ecológica al daño producido en los objetivos de conservación en RN 2000 y los procesos que hacen posible su existencia. Se debe redactar un proyecto independiente que contenga todos los

⁵⁶⁸ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 39

⁵⁶⁹ *ibid.* Página 37.

⁵⁷⁰ *ibid.* Página 44.

documentos contractuales para ser ejecutadas.

Todas las guías de interpretación del artículo 6 de la Directiva, exigen la aplicación de estas medidas en el seno de la evaluación con carácter previo a la conclusión de la evaluación de afecciones. También lo ha hecho a efectos internos el Ministerio de Medio Ambiente⁵⁷¹. Sin embargo, lo cierto y verdad es que ni el artículo 6 de la Directiva, ni el artículo 46 de la LPNB, contemplan este tipo de medidas en la regulación del procedimiento de evaluación y sólo hacen referencia a las medidas compensatorias en caso ya, de afección apreciable.

Este hecho, ha servido para que parte muy acreditada de la doctrina, como GARCÍA URETA y LAZCANO BROTONS⁵⁷², niegen, con ocasión del análisis de un fallo judicial, la posibilidad de que las medidas correctoras sean exigidas por la Administración al promotor del plan o proyecto, o que propuestas por el mismo y no siendo valoradas por la Administración, ello conlleve un motivo de anulación jurisdiccional del acuerdo de evaluación emitido:

⁵⁷¹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Directrices para la elaboración de la documentación ambiental necesaria para la evaluación de impacto ambiental de proyectos con potencial afección a la Red Natura 2000' in (2012). Página 7: *"Una vez realizado el proceso descrito en el apartado anterior, se propondrán medidas preventivas y correctoras encaminadas a evitar y mitigar los posibles efectos negativos del proyecto sobre los valores naturales del lugar Red Natura 2000 afectados"*.

⁵⁷² A. García Ureta and I. Brotóns Lazcano. 'Parques eólicos, red Natura 2000 e impacto ambiental: comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de febrero de 2011 (proyecto de parque eólico de Ordunte)' (2011) (91) Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria 233. Páginas 244 y 245.

“...A la luz de lo anteriormente señalado es posible destacar algunas incorrecciones en la argumentación del TSJ, pero también en la actuación del propio Gobierno vasco. La primera apreciación pasa por considerar qué papel podía jugar la medida correctora propuesta en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, teniendo en cuenta la invocación del art. 10 del Reglamento estatal. A este respecto, el art. 6.3 de la Directiva 92/43, que pretende incorporar la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, no hace referencia alguna a la consideración de medidas correctoras o compensatorias en el procedimiento de evaluación. Se habla de «adecuada evaluación», pero no se determina qué papel pueden jugar posibles medidas correctoras en dicho procedimiento. Estrictamente, las denominadas medidas compensatorias, a adoptar en el caso de que el plan o proyecto evaluado haya recibido una consideración negativa, sólo pueden tenerse en cuenta si se acude a cualquiera de las excepciones que enumera el apartado 4 de dicho art. 6, pero no en el procedimiento de evaluación de impacto. Es decir, la estructura del art. 6 (apartados 3 y 4) de la Directiva vendría a requerir una evaluación sin que la consideración previa de aquellas medidas pueda situarse por encima del análisis del proyecto y de sus previsibles impactos. Lo que se evalúa, al menos en el contexto de la Directiva de Hábitats, es el proyecto y sus efectos y no las medidas de compensación. Cuando las conclusiones de la evaluación son negativas y se decide acudir a las excepciones que se enumeran en el apartado 4 del art. 6 es obligado adoptar medidas compensatorias. De otra manera, como se colige con facilidad

cualquier proyecto podría superar una posible evaluación negativa si se acompaña de suficientes medidas compensatorias. El posible papel de las medidas «correctoras» que acompañen a la definición del proyecto y su distinción con las «compensatorias», que se adoptarían, en su caso, para restablecer pero también mejorar la situación de una zona afectada por un proyecto, queda sin fijarse en la Directiva de Hábitats...”.

Dejando al margen este debate doctrinal, lo cierto es que su utilización se ha extendido y es práctica común su aplicación en los Estudios de Afecciones, siguiendo las indicaciones interpretativas tanto de la Administración comunitaria como la interna.

Además y ya **en el ámbito de la Comunitat Valenciana, las medidas preventivas o correctoras han pasado a ser exigidas de forma expresa como parte del contenido del Estudio de Afecciones por lo que, al menos dentro de su ámbito territorial, el debate se encuentra cerrado**⁵⁷³.

2.- SEGUNDA PARTE DEL ARTÍCULO 6.3 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: LA DECISIÓN

Artículo 6.3 DH: “...A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las

⁵⁷³ **Artículo 9.1.d) del D 60/12:** “Se aporte el elenco de medidas preventivas y correctoras previstas para atajar los posibles efectos negativos del plan, programa o proyecto”.

autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública”.

A la vista del resultado de la evaluación efectuada, se tomará la decisión sobre la autorización o no del plan o proyecto. **Si no existe afección apreciable, la Administración responsable lo podrá autorizar sin necesidad de ninguna actuación adicional.** Hay que destacar por tanto, que en este caso no existe la obligación de pasar a la siguiente etapa, constituyendo ésta un supuesto marcado por la excepcionalidad y la confrontación con intereses públicos de la mayor relevancia.

Si por el contrario se determina que existe afección apreciable, la Administración responsable puede desechar la actuación o bien, pasar a la siguiente etapa regulada en el apartado 4 del artículo 6 de la DH.

Merece hacer una especial referencia en este punto, a la **titularidad de la competencia tanto para realizar la evaluación de afecciones a la RN 2000, como para tomar la decisión de la que estamos tratando.**

En un principio, la Administración competente para realizar la evaluación y emitir la decisión al respecto son las CCAA como ya hemos visto anteriormente. Sin embargo, **existe una excepción en el caso de aquellos proyectos tramitados por el Estado en los que tiene competencia para su aprobación por la materia sectorial.** En estos casos, ha quedado claro que la competencia para realizar la evaluación ambiental de repercusiones a la RN 2000 queda englobada dentro de la competencia sustantiva estatal sobre la materia del plan o proyecto, escapando de

la genérica de protección y gestión del medio ambiente que corresponde a las CCAA.

Así lo ha dejado sentado ya de forma reiterada nuestro Tribunal Constitucional, que ha aplicado a esta evaluación ambiental de la RN 2000, el mismo criterio seguido para los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. En este sentido, se pronuncia el Alto Tribunal en la **Sentencia 80/2013, de 11 de abril de 2013**⁵⁷⁴, en la que ratifica la competencia estatal sin perjuicio de la consulta obligatoria por vía de informe preceptivo, a las CCAA en cuyo territorio se ubique el plan o proyecto en cuestión:

“Más adelante, a la luz del contexto normativo de las certificaciones que nos ocupan, reconocimos que «la evaluación ambiental de las zonas de especial conservación que prevén tanto la Directiva como la Ley 42/2007, 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad, y el Real Decreto 1997/1995 es, por tanto, una técnica de evaluación diferenciada de la evaluación de impacto ambiental que tiene su propia metodología –aunque, en ocasiones, pueda inspirarse en la de esta última–, así como un objeto y una finalidad más específicos que consiste en el análisis de las repercusiones de planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a las zonas de especial conservación para preservar su integridad y objetivos de conservación, así como, en general, para garantizar la coherencia de la Red Natura 2000». Pero que, a pesar de esa

⁵⁷⁴ BOE núm. 112, de 10 de mayo de 2013.

diferencia, «la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación es una técnica muy similar a la evaluación de impacto ambiental, pues al igual que ésta tiene por finalidad que las Administraciones públicas valoren la afección al medio ambiente —aunque en este caso, la valoración se limite a la afección a un elemento específico del medio ambiente— cuando hayan de decidir acerca de la autorización o aprobación de un plan o proyecto que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura 2000. Es decir, se trata de un informe sectorial que determina la conveniencia o no de realizar determinadas obras o actividades desde la perspectiva de sus repercusiones sobre este tipo de espacios. Obras y actividades que —como hemos dicho en relación con la evaluación de impacto ambiental—, están sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a sus propios títulos competenciales. Títulos competenciales que atraen al medioambiental (STC 13/1998, FJ 8) y, por tanto, también a la evaluación ambiental de los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura. Es, por tanto, acorde con la distribución constitucional de competencias que la legislación atribuya a la Administración del Estado la realización de la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación en aquellos casos en los que el plan o proyecto debe ser autorizado o aprobado por ella tras la realización de la correspondiente evaluación de impacto ambiental integrándose, en estos casos, dada su naturaleza sectorial, la evaluación ambiental de la zona especial de conservación —como técnica específica de evaluación— en la más general de la evaluación de impacto ambiental,

garantizándose, en todo caso, la consulta –por la vía del informe preceptivo– a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique el proyecto en cuestión.» (STC 149/2012, FJ 3)”.

Por otro lado, esta competencia estatal ha quedado recogida expresamente en la LEA⁵⁷⁵, clarificando de forma definitiva la titularidad de la misma.

Precisamente, y en relación con esta titularidad estatal, merece la pena destacar el contenido de la **Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 diciembre de 2013 (nº. 2309/2013)** en relación con el Decreto autonómico⁵⁷⁶ que regula el proceso de evaluación de la RN 2000 en la Comunidad de Castilla y León. En este fallo, se anularon varios de los preceptos del mencionado Decreto, por vulnerar el principio de jerarquía normativa y entre ellos, el que establecía la competencia de la CCAA para llevar a cabo la evaluación de las repercusiones de todos los planes, programas y proyectos sobre la RN 2000

⁵⁷⁵ **DA. 7ª. 2 de la LEA:** *“En el supuesto de proyectos autorizados por la Administración General del Estado, a la vista de las conclusiones de la evaluación de impacto ambiental sobre las zonas de la Red Natura 2000, y supeditado a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente fijará y supervisará las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de Red Natura 2000. Para su definición, se consultará preceptivamente al órgano competente de la comunidad autónoma en la que se localice el proyecto. El plazo para la evacuación de dicho informe será de treinta días. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera recibido el informe, el órgano ambiental estatal podrá proseguir las actuaciones”.*

⁵⁷⁶ **Decreto 6/2011, de 10 febrero, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas y proyectos desarrollados en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.**

en la Comunidad de Castilla y León, lo que incluía también aquellos de competencia estatal:

“De acuerdo con la normativa y doctrina expuesta el motivo de impugnación debe prosperar en cuanto los arts 1 y 4 del Decreto impugnado vulneran la distribución constitucional de competencias, pues al Estado corresponde efectuar la evaluación de las repercusiones que sus planes, programas y proyectos puedan producir en los espacios de la Red Natura, procediendo declarar nulos de pleno derecho los mencionados artículos, únicamente en cuanto no se excluye en el art. 1 de su objeto los planes, programas y proyectos de competencia estatal y el art. 4, en cuanto no excluye de la competencia del órgano autonómico competente para llevar a cabo la evaluación de las repercusiones de planes, programas y proyectos sobre la Red Natura 2000, la evaluación que corresponde a los planes, programas y proyectos de competencia estatal”.

En cuanto al D 60/12, parece incurrir en el mismo error que el de de Castilla y León, puesto que extiende su ámbito de aplicación a todos los planes, programas y proyectos que pretendan realizarse en territorio de la Comunitat y afecten a la RN 2000⁵⁷⁷. Sin embargo, pensamos que el legislador valenciano ha salvado la impugnación y anulación de esta previsión, al incluir posteriormente una cláusula de

⁵⁷⁷ Ver **Artículo 3** del Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell.

salvaguarda de la competencia estatal⁵⁷⁸.

Por lo que respecta a las particularidades introducidas por el D 60/12 en relación con la decisión del proceso de evaluación, se pueden encontrar las siguientes:

- 1) **Plazo:** Se ha establecido un plazo máximo de resolución del procedimiento de evaluación de 2 meses a computar desde la presentación del estudio de afecciones a la RN 2000⁵⁷⁹ que se nos antoja tan irreal como el de 1 mes para emitir la valoración preliminar. Pensamos que hubiera sido mucho más realista ir al plazo máximo de resolución de 6 meses establecido en la LRJPAC⁵⁸⁰, máxime si el establecimiento de plazos tan perentorios, en asuntos tan de tanta complejidad técnica y jurídica, no sólo no va acompañado de mayores recursos personales y económicos, como lamentablemente pasa en la actualidad, sino todo lo contrario por los los recortes de gasto público⁵⁸¹.

⁵⁷⁸ **Artículo 5.3 del Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell:** *"Lo establecido en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de las competencias evaluatorias concurrentes que tenga el ministerio que ostente las competencias en materia de medio ambiente, de conformidad con lo establecido en la legislación estatal vigente en el caso de que la competencia para autorizar o aprobar los planes, programas y proyectos sea de la administración General del Estado".*

⁵⁷⁹ **Artículo 10.5 del D 60/12.**

⁵⁸⁰ **Artículo 42.2 LRJPAC.**

⁵⁸¹ Se establece a continuación, la posibilidad de que este plazo sea interrumpido en el caso de que el órgano gestor de la Red Natura 2000 estime que es necesario que el estudio de afecciones sea completado con información adicional, por el tiempo que medie entre el requerimiento que realice al promotor y la efectiva

2) **Contenido:** Respecto del contenido de la declaración de repercusiones, y al respecto de la valoración del estudio presentado, no se realizan grandes aportaciones que no sean consecuencia directa de la aplicación del contenido de la Directiva⁵⁸². Mucho más interesante sin embargo, resulta a nuestro parecer, la previsión que se realiza para el caso de que se considere que existe afectación apreciable a la RN 2000. En este caso, el legislador valenciano obliga a que el órgano gestor de la RN 2000 manifieste ya y expresamente, su postura sobre la posible inexistencia de alternativas, la concurrencia de razones imperiosas de interés general que podrían justificar el paso a la siguiente etapa del proceso así como, las medidas compensatorias que serían necesarias para ello⁵⁸³. El promotor contará ya por tanto, aún existiendo una afección apreciable a la RN 2000, con un pronunciamiento administrativo concreto acerca de la viabilidad o no de la aprobación del plan o proyecto, así como los condicionantes que deberá cumplir para lograrlo.

presentación por parte de éste de la documentación adicional. Previsión por otra parte del todo innecesaria, pues tal posibilidad ya viene amparada claramente por el artículo 71 de la LRJPAC.

⁵⁸² En este sentido, se especifica que la valoración habrá de pronunciarse expresamente sobre la idoneidad del estudio de afecciones sobre determinados extremos tales como: la información aportada sobre los objetivos de conservación; la identificación, descripción y evaluación de los efectos previsibles del plan, programa o proyecto sobre los mismos, o las medidas correctoras propuestas por el promotor.

⁵⁸³ **Artículo 10.2 del D 60/12.**

3) **Publicidad:** Se mandata la publicación de la valoración emitida en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana⁵⁸⁴.

En definitiva, finalizada la evaluación adecuada de repercusiones, el órgano administrativo competente para realizar y decir sobre la misma, podrá adoptar las siguientes soluciones:

1.- Si de la evaluación se descarta de forma fehaciente, clara y documentada, la posibilidad de afección significativa a los objetivos de conservación del lugar en cuestión, emitirá un informe de no afección que conllevará la finalización de la evaluación ambiental sin más trámites⁵⁸⁵.

2.- Si por el contrario, se detecta la existencia de una afección significativa o apreciable a la RN 2000, o bien el promotor u órgano susutantivo descarta la aprobación del plan o proyecto, o bien pasa a la siguiente fase del proceso de la que nos ocupamos a continuación.

3.- ARTÍCULO 6.4 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: LA DEROGACIÓN

Artículo 6.4 DH: *“Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de*

⁵⁸⁴ Artículo 10.4 in fine del D 60/12.

⁵⁸⁵ Artículo 10.3 in fine del D 60/12: *“...Sin perjuicio de la obligación del promotor de obtener todas las concesiones, autorizaciones y licencias o de remitir las declaraciones responsables o comunicaciones previas que sean precisas en cumplimiento de la legislación vigente”.*

primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Red Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

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

El paso al apartado 4 del artículo 6 de la Directiva constituye un supuesto excepcional y en base a dicha excepcionalidad, debe interpretarse con carácter eminentemente restrictivo. Además, no puede pasarse directamente a aplicar el apartado 4 sin antes haber evaluado e identificado con precisión los efectos del plan o proyecto sobre los objetivos de conservación como se destaca en la **Sentencia del TJUE de 20 de septiembre de 2007, Asunto C-304/05, Comisión Europea contra República Italiana:**

(83) “Por otra parte, esa norma sólo puede aplicarse después de que se hayan analizado las repercusiones de un plan o de un proyecto de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. En efecto, el conocimiento 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. El examen de posibles 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”.

Dentro ya de este apartado, podemos distinguir tres etapas cuyo cumplimiento deberá justificarse claramente en el expediente antes de poder otorgar la autorización al plan o proyecto en cuestión y de las que pasamos a tratar seguidamente.

3.1.- INEXISTENCIA DE SOLUCIONES ALTERNATIVAS

Comprobada la afección del plan o proyecto a la RN 2000, a pesar de haber propuesto las correspondientes medidas correctoras, la DH y normativa de trasposición, obligan a la Administración a realizar un estudio de otras soluciones posibles que incidan en menor medida en la integridad del lugar en cuestión. **No se puede pasar a aplicar el régimen de excepciones del apartado 4 sin antes haber comprobado que no existen soluciones alternativas, aunque éstas sean más difíciles o costosas**, como se desprende del contenido de la **Sentencia TJUE de 26 de octubre de 2006, Asunto C-239/04, Comisión contra República Portuguesa:**

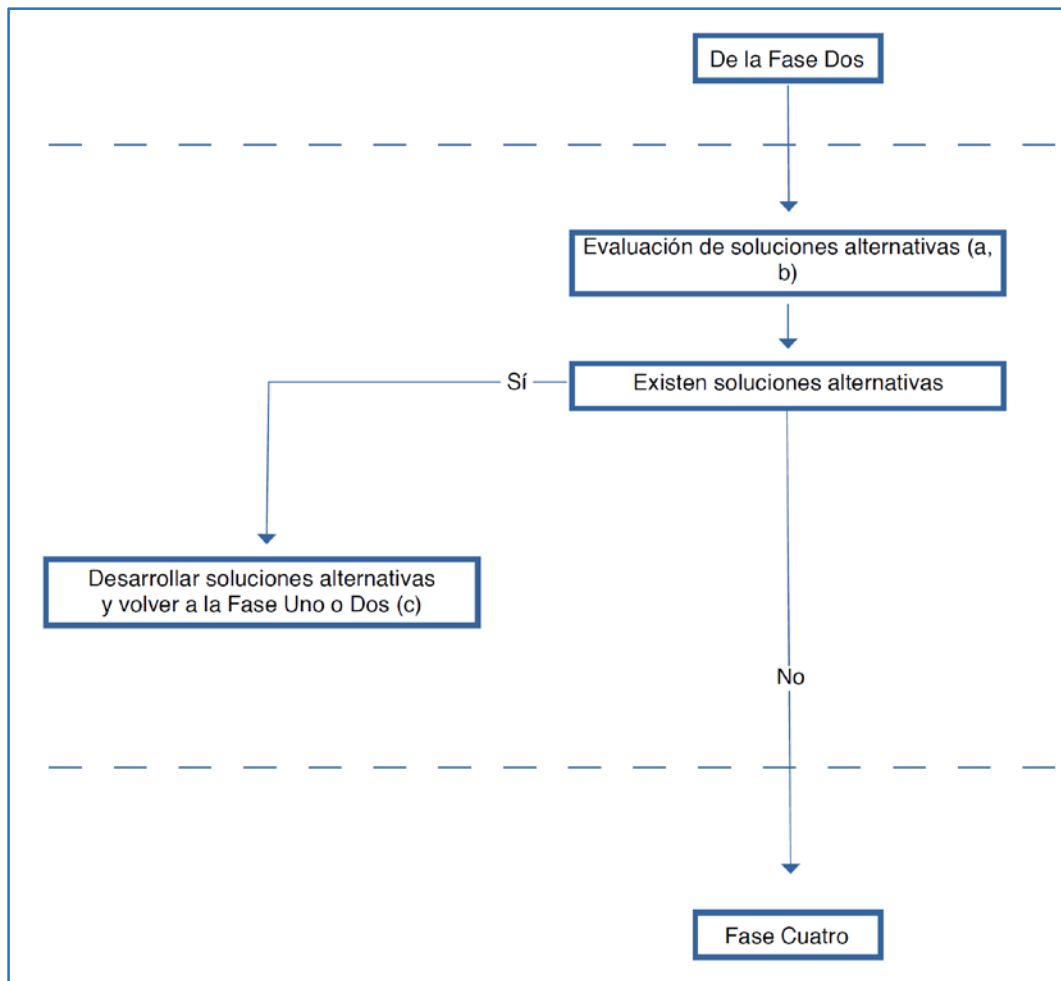
(36) *“Por tanto, la realización de un plan o proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats está supeditada, en particular, al requisito de que se demuestre la inexistencia de soluciones*

alternativas”.

(38) “En cambio, de los autos no resulta que dichas autoridades examinasen soluciones situadas fuera de la referida ZPE y al oeste de las localidades anteriormente mencionadas, cuando, según la información facilitada por la Comisión, no cabe excluir a priori que tales soluciones pudieran constituir soluciones alternativas en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, aunque, como sostiene la República Portuguesa, pudieran presentar ciertas dificultades”.

El esquema de la fase de evaluación de alternativas sería el siguiente:

Figura 25: Esquema de la fase de evaluación de alternativas



Fuente: Comisión Europea⁵⁸⁶

La responsabilidad de analizar todas las opciones posibles recae directamente en la Administración que no debe limitarse únicamente a analizar las aportadas por el promotor del plan o proyecto⁵⁸⁷.

⁵⁸⁶ Comisión Europea, 'Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites-Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43' in (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2001). Página 34.

⁵⁸⁷ ibid. Página 33.

Se trata en definitiva, de efectuar una evaluación completa y adecuada de las posibles variantes de plan o proyecto, que puedan tener una menor incidencia en los objetivos de conservación del lugar RN 2000 y para ello:

- 1) **La evaluación ha de ir dirigida a que el impacto sobre la RN 2000 sea cero o el menor posible y para ello, habrá de tener en consideración la alternativa cero o de no actuación.**
- 2) Los únicos criterios a considerar en la evaluación de las alternativas son los ambientales y en concreto, el impacto sobre los objetivos de conservación. **No cabe por tanto, tener en consideración en estos momentos otro tipo de objetivos de interés general de tipo económico, social o incluso sanitario.** Por este motivo y muy recientemente, el TSJ de Castilla La Mancha ha anulado el acuerdo de aprobación del estudio informativo de la Autovía de Toledo y Ciudad Real por la Autovía de los Viñedos. En el fallo, se reprocha a la Administración haber escogido una alternativa de trazado que afectaba a la RN 2000 cuando existía otra que no lo hacía (a pesar de ser más costosa y más larga), negando el Tribunal en este caso, que cuestiones económicas o de seguridad vial puedan servir para motivar la elección realizada en contra de los valores medio ambientales protegidos.⁵⁸⁸

⁵⁸⁸ F.J 4º S Sentencia del TSJ de Castilla La Mancha de 27 de febrero de 2015 (nº 20196/2015): *“De la literalidad del precepto con la expresión “y a falta de soluciones alternativas” parece claro, siempre a juicio de este Tribunal, que si existen esas otras soluciones alternativas para la ejecución del proyecto que no*

- 3) No obstante lo dicho, la elección entre las alternativas preseleccionadas no tiene por qué estar inevitablemente determinada por la alternativa menos perjudicial para el lugar en cuestión sino que, **debe hacerse buscando un equilibrio entre los efectos perjudiciales sobre la integridad del lugar RN 2000 y las oportunas razones imperiosas de interés público de primer orden**⁵⁸⁹

causan daño ambiental esa debería ser la opción con mayores preferencias para ser elegida si se quiere ser fiel al sometimiento a las Directivas Comunitarias que nos vinculan. En el asunto que nos concierne de las cuatro opciones barajadas se ha elegido una perjudicial para especies protegidas como lo es la 1; existiendo la 4 que no es nociva o inocua debería haber sido esta calificada como la mejor. Ya hemos indicado como el informe del biólogo Sr. Emiliano destacaba la benignidad de tal alternativa. También en la propia DIA impugnada, contestación a SEO/Birdlife, se reconoce que desde el punto de vista de la protección a la Red Natura 2000 la mejor valorada es la alternativa nº 4. Incluso en la propia contestación a la demanda, pag. 15, segundo párrafo, se reconoce paladinamente que esta alternativa es la que menor incidencia causa en la Red Natura 2000. A juicio de la Sala basta que se haya barajado esta alternativa, debidamente evaluada, como una de las posibles para la ejecución del proyecto, para que hubiese debido ser preferida como la más correcta para la ejecución del proyecto a la vista de la incidencia negativa que tenía la nº 1 sobre valores ecológicos y faunísticos. Las únicas razones que se dan para rechazarla, según la respuesta dada a las alegaciones de la actora en el trámite de información pública de la declaración de impacto ambiental, que se recogen en las páginas 11 y 12 de la contestación a la demanda, es que desde el punto de vista económico es más costosa ya que alarga el trazado o itinerario en 30 km, y ni ahorra tiempo ni mejora la seguridad vial. Dada la protección y primacía que la Directiva de "Hábitats" y la normativa estatal y autonómica de desarrollo pretenden dar a las especies protegidas que en este caso están en peligro, no parece que esos intereses económicos o de tiempo deban prevalecer sobre unos superiores como son los ecológicos legalmente protegidos".

⁵⁸⁹ Conclusiones del Abogado General Juliane Kokott en el Asunto C-239/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Portuguesa. Apartado 44.

- 4) Entre las posibles soluciones alternativas, **se pueden incluir variantes de ubicación o trazado, magnitud o tamaño y medios para lograr los objetivos.** Como se recoge en una publicación del Gobierno de Canarias⁵⁹⁰, otro tipo de variantes indicadas por la propia Comisión en diversas guías interpretativas, sobre aspectos tales como, los métodos de construcción u operativos, métodos de desmantelamiento al finalizar el proyecto, programas y propuestas de calendarios, deben considerarse dentro del campo de actuación de las medidas correctoras más que en el de las alternativas.

En cuanto al D 60/12, define como alternativa *“aquella solución que por su ubicación, trazado, escala, diseño o proceso evita los perjuicios a la integridad del espacio Red Natura 2000”*⁵⁹¹, especificando posteriormente que, en caso de no existir soluciones alternativas, deberá escogerse aquella solución que genere menos perjuicios a la integridad del espacio RN 2000.

En el ámbito urbanístico, se dificultan mucho las posibilidades de aprobar cualquier instrumento de planeamiento que pueda afectar de forma apreciable a la RN 2000, ya que siempre existirá alguna alternativa de ubicación o diseño que excluya los terrenos incluidos en la misma. Entendemos que sólo en aquellos casos en que la totalidad del término municipal, o al menos el

⁵⁹⁰ Gobierno de Canarias, *Guía para la evaluación de afecciones sobre los espacios de la Red Natura 2000 (Art. 6,3 y 6.4 de la Directiva 92/43/CEE) (2008).* Página 57.

⁵⁹¹ **Artículo 14.1 del D 60/12.**

casco urbano, se encuentran incluidos en la delimitación de un espacio RN 2000, se tendrá posibilidades de aprobar planeamiento urbanístico con incidencia en la misma y ello, lógicamente, tras seguir todo el “iter procedimental” del artículo 6 de la Directiva.

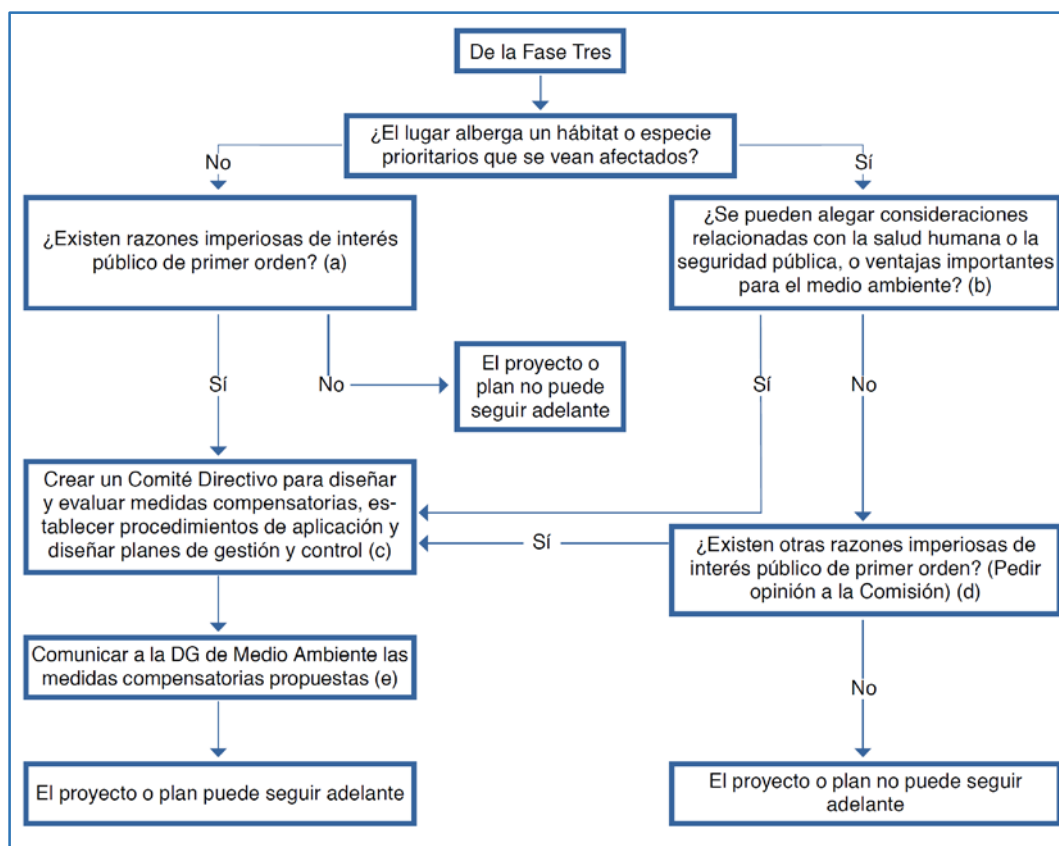
Finalmente, indicar que **si del proceso señalado se desprende que existe alguna alternativa que no incida en la integridad de la RN 2000, se deberá aprobar la misma. En caso contrario y ante ausencia de las mismas, se entra en el régimen excepcional de autorización del plan o proyecto.**

3.2.- JUSTIFICACIÓN DE LAS RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN

Se trata de la segunda premisa que debe darse a la hora de autorizar el proyecto. Ante la ausencia de alternativas, la Administración responsable sólo podrá autorizar el plan o proyecto *“por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica”*.

El esquema de esta nueva fase de la evaluación puede resumirse en el gráfico siguiente:

Figura 26: Esquema de la fase de aprobación del plan o proyecto



Fuente: Comisión Europea⁵⁹²

Se debe realizar por tanto, una ponderación entre los objetivos de conservación del lugar afectados por el plan o proyecto y el interés público de los mismos. En consecuencia, **quedan excluidos de la aplicación del apartado 4 de la Directiva, los proyectos de interés exclusiva o primordialmente privados**, lo que no implica que promotor del proyecto en cuestión no pueda tener dicho carácter si se da la presencia de un interés público de primer orden en su ejecución, como se

⁵⁹² Comisión Europea, 'Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites-Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43' in (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2001). Página 40.

reconoce en la **Sentencia del TJUE de de 16 de febrero de 2012, Asunto C-182/10, Marie-Noëlle Solvay y otros contra Région wallonne:**

(77) *“No puede excluirse que concurran esas condiciones cuando un proyecto, aun siendo de naturaleza privada, presente realmente, por su propia naturaleza y a la vez por el contexto económico y social en el que se inserta, un interés público de primer orden, siempre que se demuestre la falta de soluciones alternativas”.*

En la DH no existe una definición de lo que deba entenderse por *“razones imperiosas de interés público de primer orden”*. No obstante, la Comisión ha clarificado el concepto indicando que: *“Resulta lógico considerar que las «razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de índole social y económica», se refieren a situaciones en las que los planes o proyectos previstos resultan indispensables: en el marco de medidas o políticas destinadas a proteger valores fundamentales para la vida de los ciudadanos (salud, seguridad, medio ambiente, etc.) en el marco de políticas fundamentales para el Estado o la sociedad; en el marco de la realización de actividades de naturaleza económica o social para cumplir obligaciones de servicio público específicas”*⁵⁹³.

No basta por tanto cualquier interés público sino que tiene que ser un interés con una relevancia tal, que desplace a un segundo término los objetivos de

⁵⁹³ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 44.

protección de la Directiva⁵⁹⁴.

Pero es más, conforme lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 4, **en el caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden**⁵⁹⁵. Es decir, en estos casos, se acotan los intereses que

⁵⁹⁴ A este respecto, la Comisión ha puesto algunos ejemplos de lo que puede entenderse por posibles razones imperiosas de interés público de primer orden, extraídos de sus dictámenes en el marco del apartado 4 del artículo 6. Entre ellos, pueden mencionarse los siguientes: **el proyecto de Plan de Desarrollo de Mainport Róterdam (Países Bajos)**, para ampliar el puerto de Róterdam y en el que se alegó el mantenimiento de la competitividad del puerto ante la mayor demanda del volumen mundial de manipulación de contenedores y de la actividad de la industria química así como que el paso de las mercancías de la carretera a las vías fluviales y marítimas incidiría positivamente al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación atmosférica y la congestión del tráfico; **la ampliación del emplazamiento de Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH en Hamburgo Finkenwerder (Alemania)**, por su importancia excepcional para la región de Hamburgo y el norte de Alemania y para la industria aeroespacial europea, con un efecto positivo por la importante cantidad de nuevos puestos de trabajo altamente cualificados, necesarios para contrapesar la considerable pérdida de puestos en el sector industrial de la región; o **el proyecto de embalse de La Breña II (España)**, al garantizar el suficiente suministro de agua para el consumo humano, la industria y la agricultura, mejorando la situación de insuficiencia de la cuenca del Guadalquivir. Ver Comisión Europea, *Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE. Clarificación de los conceptos de soluciones alternativas, razones imperiosas de interés público de primer orden, medidas compensatorias, coherencia global y dictamen de la comisión.* (Luxemburgo 2012). Página 9.

⁵⁹⁵ La **Orden AAA/2231/2013, de 25 de noviembre (BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 2013)** establece el procedimiento de comunicación a la Comisión

puedan motivar la decisión de autorizar la ejecución del proyecto y en los que se excluye de forma clara, los de tipo social y económico.

La aprobación de la LPNB ha venido a introducir para el ámbito interno nuevas exigencias, adicionales a las de la Directiva, a la hora de aprobar el plan o proyecto y que podemos agrupar en dos bloques.

El primero, en referencia al cauce formal, establece la necesidad de que la concurrencia de estas razones imperiosas de interés público de primer orden **sea declarada o bien mediante una Ley**, o bien mediante un **acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma**, añadiendo además que dicho acuerdo deberá ser **motivado y público**⁵⁹⁶.

El segundo, ya en el ámbito material de protección, **extendió la limitación impuesta con relación a las razones imperiosas de interés público de primer orden que establece la DH cuando el espacio RN 2000 albergue un hábitat o especie prioritarios, a todas las especies de los Anexos II o IV que hayan sido declaradas en peligro de extinción, tanto en el ámbito estatal como autonómico**⁵⁹⁷ y respecto de la que conviene realizar las siguientes precisiones:

Europea de las medidas compensatorias en materia de conservación de la Red Natura 2000, y de consulta previa a su adopción, adoptadas en relación con planes, programas y proyectos autorizados o aprobados por la Administración General del Estado.

⁵⁹⁶ **Artículo 46.5 LPNB.**

⁵⁹⁷ Ver a este respecto los **artículos 58 y 59 de la LPNB** así como su desarrollo, para el ámbito estatal, mediante el **Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el**

1.- Obsérvese que el precepto habla sólo y únicamente, de especies en peligro de extinción, por lo que deja fuera a los hábitats en dicha situación a diferencia de la previsión comunitaria que incluye unas y otros. En consecuencia, se excluye de esta ampliación de la protección, a los hábitats incluidos en el Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición previsto por el artículo 25 de la LPNB.

2.- La reciente modificación de la LPNB⁵⁹⁸, ha añadido al texto original de 2007 que en estos casos, no existirá la obligación de remitir a la Comisión las medidas compensatorias que se adopten⁵⁹⁹. Se elimina por tanto el control a posteriori de la Comisión, lo que pensamos constituye un acierto del legislador nacional puesto que se trata de una protección añadida al contenido de la DH y que en consecuencia, no tiene por qué ser objeto de revisión por la Administración comunitaria.

desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas (BOE nº 46, de 23/02/2011).

⁵⁹⁸ Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE de 22 septiembre).

⁵⁹⁹ Artículo 46.7 LPNB: *“La realización o ejecución de cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a especies incluidas en los anexos II o IV que hayan sido catalogadas, en el ámbito estatal o autonómico, como en peligro de extinción, únicamente se podrá llevar a cabo cuando, en ausencia de otras alternativas, concurren causas 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. La justificación del plan, programa o proyecto y la adopción de las correspondientes medidas compensatorias se llevará a cabo conforme a lo previsto en el apartado 5, salvo por lo que se refiere a la remisión de las medidas compensatorias a la Comisión Europea”.*

Por último, indicar que en el ámbito autonómico valenciano, el D 60/12, no ha previsto especialidad alguna o añadido a lo ya previamente dispuesto en la Directiva y la LPNB⁶⁰⁰.

3.3.- ADOPCIÓN DE MEDIDAS COMPENSATORIAS

3.3.1.- Antecedentes y origen de las medidas compensatorias

El concepto de compensación ambiental apareció ya en la Directiva 85/337, donde se indica la necesidad de incluir en los estudios que se presentaran por el promotor del procedimiento de impacto ambiental “*una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir y, si fuere posible, compensar los efectos negativos importantes del proyecto sobre el medio ambiente*”⁶⁰¹.

Como recogen CARRASCO GARCÍA Y OTROS⁶⁰², citando a su vez a MEMON y SKELTON⁶⁰³ así como a RUNDCRANTZ y SKÄRBÄCK⁶⁰⁴, históricamente, son los Estados Unidos y Alemania, los países que tienen una mayor experiencia en la aplicación de medidas compensatorias, seguidos por

⁶⁰⁰ Ver **Artículo 15 del D 60/12**.

⁶⁰¹ **Artículo 5.3 de la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente** (DOCE n.º. 175 de 05 de Julio de 1985).

⁶⁰² M. J. Carrasco García and A. Enríquez-De Salamanca. 'Evolución de las medidas compensatorias en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental' (2013) (172) Ingeniería civil 73. Página 73.

⁶⁰³ A. Memon and P. Skelton. 'Practice of Environmental Compensation under the Resource Management Act 1991, The' (2004) 8 NZJ Env'tl.L. 177.

⁶⁰⁴ K. Rundcrantz and E. Skärbäck. 'Environmental compensation in planning: a review of five different countries with major emphasis on the German system' (2003) 13(4) Eur Environ 204.

Holanda, Inglaterra y Australia. En Estados Unidos, han tenido una trascendencia especial los llamados bancos de mitigación, creados con el objetivo de cumplir las compensaciones por pérdida de zonas húmedas establecidas en la Clean Water Act⁶⁰⁵.

Sin embargo, en Europa es a raíz de la aprobación y vigencia de la DH cuando las medidas compensatorias han tenido una mayor aplicación.

3.3.2.- Concepto y finalidad

La adopción de las medidas compensatorias resulta consecuencia directa de la aprobación del proyecto que afecta a la integridad de la RN 2000. **Se trata, como matiza la DH, de garantizar la coherencia global de la RN 2000.**

Con carácter previo, y como ya hemos adelantado anteriormente, conviene destacar **que el término “medidas compensatorias” no resulta sinónimo de “medidas correctoras”**. Las medidas correctoras tienen como objetivo reducir o incluso hacer desaparecer los impactos negativos de la actuación y son objeto o parte integrante del procedimiento ambiental que acompaña al plan o proyecto. De esta forma, si a través de las mismas se consigue la exclusión de la afección apreciable a los objetivos de conservación del lugar protegido, no haría falta pasar al apartado 4 de la Directiva ni por tanto, adoptar medidas compensatorias. **Las medidas compensatorias parten del presupuesto de hecho de que la afección apreciable no ha podido ser corregida a través de las medidas correctoras, siendo por ello**

⁶⁰⁵ April EPA. (2011) Inventory of US greenhouse gas emissions and sinks: 1990-2009.

necesario el concurso de otro tipo de medidas que garanticen la finalidad perseguida por la DH es decir, mantener la coherencia global de la RN 2000.

En cuanto a la finalidad, **la coherencia global de la RN 2000**, la DH parte de la base de que la RN 2000 es coherente desde un principio. Por ello, si se aplica el régimen de excepción del apartado 4, la situación debe corregirse para restablecer plenamente esa coherencia inicial. Y ¿qué debe entenderse por coherencia global?. Conforme la Comisión Europea, **debe entenderse por la misma el que un lugar pueda seguir contribuyendo a mantener en un estado favorable de conservación los hábitats naturales y los hábitats de las especies en la región biogeográfica de que se trate.**

3.3.3.- Contenido y tipo de medidas

En consecuencia a su finalidad de garantizar la coherencia global de la RN 2000, las medidas compensatorias deben, por tanto: a) dirigirse, en proporciones comparables, a los hábitats y especies afectados negativamente; b) referirse a la misma región biogeográfica en el mismo Estado miembro; y c) realizar funciones comparables a las que justificaron la selección del lugar inicial⁶⁰⁶.

Conforme las indicaciones de la propia Comisión⁶⁰⁷ y los trabajos de

⁶⁰⁶ Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000). Página 47.

⁶⁰⁷ *ibid.* Página 45.

algunos autores como ABBAD y OTROS⁶⁰⁸ o AIZPURÚA y ARCE⁶⁰⁹, **pueden englobarse en la categoría de medidas compensatorias adecuadas las siguientes:**

- La restauración o mejora de lugares existentes: la restauración del hábitat para asegurar el mantenimiento de su valor ecológico y el cumplimiento de los objetivos ecológicos del lugar, o la mejora del hábitat restante en proporción a las pérdidas debidas al plan o proyecto en un espacio Natura 2000.
- Recreación del hábitat: la reconstitución de un hábitat en un lugar nuevo o ampliado que se incluirá en la red Natura 2000.
- La propuesta de un nuevo lugar.
- El aumento de la capacidad de acogida del medio para las especies afectadas.
- La mejora de las zonas de cría y alimentación.
- La compra de terrenos o adquisición de derechos de uso.
- La conservación o aumento de la conectividad funcional entre los elementos que conforman la red, etc...

⁶⁰⁸ T. Abbad and others. 'Las medidas compensatorias de planes y proyectos en el contexto de la Red Natura 2000' (2005) 18(106) Retema 26. Página 28.

⁶⁰⁹ N. Aizpurúa and R. Arce, 'Medidas compensatorias en carreteras: Análisis y revisión de casos' in (Congreso de Medio Ambiente en Carreteras Santander 2006 edn 2006). Página 6.

Por otro lado, la adopción de las medidas compensatorias debe realizarse a la vez del proceso de evaluación y no posteriormente, de forma que no se permita la degradación de los objetivos de conservación de la DH. En este sentido la la **Sentencia TJUE de 20 de septiembre de 2007, Caso 388/05, Comisión contra República italiana**, donde el Tribunal condenó al Estado italiano por no cumplir con las medidas compensatorias que fueron reconocidas con posterioridad a la aprobación y ejecución de los proyectos:

(27) “De los autos se desprende que la situación descrita en el apartado 22 de esta Sentencia se mantuvo después del 28 de diciembre de 1998. Recuérdese, a este respecto que, para responder a las imputaciones realizadas por la Comisión en una nota de 7 de julio de 2004, la región de Apulia indicó que tomaba en consideración la necesidad de adoptar medidas compensatorias adecuadas que comprendieran o bien la extensión de la ZPE en cuestión o bien la designación de una nueva ZPE que tuviera una fauna y flora comparables a las del hábitat perjudicado”.

(29) “Por consiguiente, procede declarar que la República italiana, en relación con el período anterior al 28 de diciembre de 1998, incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, y, en relación con el período posterior a esa fecha, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, al no adoptar las medidas adecuadas para evitar, dentro de la ZPE «Valloni e steppe pedegarganiche», el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de

especies así como las alteraciones que repercutan en las especies que motivaron la designación de dicha zona”.

3.3.4.- Decisión de la Comisión

Finalmente y para concluir este trabajo, una vez determinadas las medidas compensatorias que garanticen y cumplan con la finalidad de garantizar el mantenimiento de la coherencia de la RN 2000, deben comunicarse a la Comisión⁶¹⁰.

⁶¹⁰ Salvo el caso a que nos hemos referido anteriormente derivado de la ampliación de la protección por la LPNB.

CAPITULO SEXTO.- CONCLUSIONES

I

EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO EMPEZÓ A CONFORMARSE COMO MEDIO PARA LA CONSECUCCIÓN DE UN MERCADO COMÚN Y CON OBJETO DE EVITAR DISTORSIONES EN LA LIBRE COMPETENCIA

El TCE firmado en Roma en 1957, no contemplaba el medio ambiente o la protección del entorno natural, como uno de sus objetivos. De hecho, no existía en el TCE originario mención alguna al medio ambiente.

La solución a esta falta de referencia expresa, con el objeto de intervenir en esta materia, se articuló de la siguiente forma:

1.- A efectos materiales, encontró en el contenido de los artículos 2 y 29 del TCE, en cuanto que hacían referencia a que la Comisión tendrá por misión promover *“una elevación acelerada del nivel de vida”* y que se guiaría por *“garantizar un desarrollo racional de la producción”*.

2.- A efectos procedimentales, se utilizó la cláusula general de ampliación de poderes del artículo 235 del TCE y el artículo 100, que preveía la elaboración de Directivas con el objeto de lograr la armonización de las legislaciones internas de los EM que pudieran incidir sobre el establecimiento y funcionamiento del mercado común.

Aunque discutida doctrinalmente, esta interpretación normativa, fue avalada expresamente por el TJUE en diversos fallos, consagrando así de forma definitiva el principio de protección al medio ambiente como uno de los principios esenciales de la UE, con la particularidad de que el mismo no se encontraba plasmado de forma expresa en el TCE en su versión original. Se trataba de un principio general de derecho que iba a informar tanto la legislación comunitaria, como la interpretación

de la normativa existente.

No fue hasta 1986, con la firma del AUE, cuando se incluyó por primera vez en la redacción del TCE, una serie de disposiciones relativas específicamente al medio ambiente. Tras diversas modificaciones del mismo, analizadas en el Capítulo I de esta tesis doctoral, la materia se encuentra en la actualidad tras la firma del Tratado de Lisboa, en el Título XX del TFUE y bajo los artículos 191, 192 y 193.

II

EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO DEBE REGIRSE Y SER APLICADO CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN, CAUTELA, CORRECCIÓN EN LA FUENTE, QUIEN CONTAMINA PAGA, INTEGRACIÓN Y SUBSIDIARIEDAD.

Los principios ambientales que deben marcar toda actuación comunitaria relacionada con el medio ambiente así como las políticas comunitarias que incidan en el mismo, son los siguientes:

El principio de prevención, que se aplica ante la certeza científica del riesgo de que se produzca un daño ambiental y responde a la idea de que hay que tomar medidas antes de que dicho daño o lesión al medio ambiente se produzca. Sus manifestaciones más importantes aparecen con ocasión de la evaluación de impacto ambiental de proyectos y la evaluación ambiental estratégica de planes y programas.

El principio de cautela, de aplicación al medio ambiente y a otros campos como el de la salud humana, se manifiesta en aquellos casos donde la producción del daño o el riesgo no se encuentra científicamente probada pero en los que el simple hecho de que se pueda producirse el mismo, supone un riesgo inaceptable para la sociedad. Es en base a este principio, conforme al que hay que evaluar la posible incidencia de planes, programas y proyectos sobre los objetivos de conservación de la RN 2000.

CAP VI.- CONCLUSIONES

El principio de “corrección en la fuente”, opera cuando el daño al medio ambiente ya se ha producido y se han de tomar las medidas correctoras necesarias, preferentemente en el mismo origen, a efecto de intentar evitar los efectos sinérgicos o acumulativos.

El principio de “quien contamina paga”, cuando no se puede ya evitar el daño ambiental, ni corregirlo en la fuente misma, las personas físicas o jurídicas responsables (sin que se requiera una actuación dolosa o culposa) deben pagar los gastos de las medidas necesarias para repararlo o reducirlo en la medida de lo posible.

A estos principios expresamente reconocidos en el artículo 191 del TFUE hay que añadir aquellos que, a través de las modificaciones de los Tratados, pasaron a las disposiciones de carácter general como son, el principio de integración del medio ambiente en el resto de las políticas comunitarias y el principio de subsidiariedad, sobre el que concluimos más adelante.

III

LA COMPETENCIA EN MEDIO AMBIENTE ES UNA COMPETENCIA COMPARTIDA. EN BASE AL “PRINCIPIO DE LA PREEMPTION” LOS ESTADOS MIEMBROS DEBERÁN RESPETAR LA NORMATIVA DE LA UE PERO PODRÁN EJERCITARLA DE FORMA INDEPENDIENTE MIENTRAS QUE ÉSTA NO LO HAGA.

Se puede afirmar que respecto a las competencias propias de la UE rige el “principio de atribución expresa” en base al cual, todo acto de derecho derivado dictado por los órganos de la UE debe basarse en una competencia de las atribuidas expresamente en los Tratados. Como matización a este principio de atribución expresa, se prevé por el artículo 352 del TFUE, lo que viene a conocerse como “clausula de imprevisión” y por la que se suple la inexistencia de competencias comunitarias, siempre y cuando dichas competencias resulten necesarias para que la UE pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr alguno de los objetivos

CAP VI.- CONCLUSIONES

establecidos por el mismo.

En cuanto a las clases de competencias, se distingue entre las competencias exclusivas, compartidas y complementarias.

Las primeras son aquellas en las que el poder de intervención es total y absoluto de forma que, una vez atribuidas a la UE por los Tratados, los EM pierden por completo cualquier posibilidad de legislar en estas materias a no ser que sean expresamente facultados por la UE para hacerlo.

En las competencias compartidas, tanto la UE como los EM ostentan la capacidad de actuar en la materia, debiendo tener en cuenta el denominado “principio de la pre-emption”, según el cual los Estados están habilitados para ejercer competencias compartidas mientras la UE no ejerza la suya.

Por último, están las competencias complementarias, en las que la intervención de la UE no priva a los EM de la posibilidad de poder hacerlo.

Como es lógico, la existencia de este régimen de distribución competencial, hace necesaria la aplicación de técnicas de coordinación y unidad de acción que garanticen un ejercicio coherente y respetuoso de las mismas. En el derecho comunitario esto se consigue a través de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y cooperación leal.

El principio de subsidiariedad implica que la UE, en materias que no sean de competencia exclusiva, sólo deberá intervenir, actuar o legislar cuando pueda hacerlo mejor que los EM aisladamente.

El principio de proporcionalidad, hace referencia a los medios con los que se pretende actuar y exige que, en el ejercicio de cualquier competencia comunitaria (por tanto no escapan al mismo las exclusivas como en el de subsidiariedad), las medidas adoptadas no excedan de lo apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

Finalmente, en base al principio de colaboración leal, la UE y los EM se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Se trata por tanto, de un principio de exigibilidad recíproca y que, al

igual que el de proporcionalidad, resulta de aplicación al global de las competencias comunitarias.

IV

LOS CONVENIOS DE BERNA, BONN Y EL CONVENIO DE RÍO DE JANEIRO ALLANARON EL CAMINO DE LA RED NATURA 2000 Y DEBEN TERENSE EN CUENTA EN LA GESTIÓN DE LA MISMA

Los Convenios de Berna, Bonn y el Convenio de Río de Janeiro (CDB), prepararon el camino a la constitución de la RN 2000, contribuyendo de una forma clara a aumentar la concienciación social sobre la necesidad de preservar el medio ambiente de una forma global y a través del uso sostenible de los recursos naturales.

En especial, el CDB a través de sus diversas convenciones y de la firma de Protocolos como los de Cartagena o Nagoya, ha supuesto un espaldarazo a la conservación de la diversidad biológica, “leitmotiv” de la RN 2000.

V

LA BIODIVERSIDAD, OBJETO DE PROTECCIÓN DE LA RED NATURA 2000, SE ENCUENTRA EN UN ESTADO CLARO DE DEGRADACIÓN. HACE FALTA CAMBIAR URGENTEMENTE LAS POLÍTICAS ACTUALES CON OBJETO DE EVITAR LA DESAPARICIÓN Y EMPROBRECIMIENTO DE MUCHOS ECOSISTEMAS

Dejando al margen los debates doctrinales entre la equivalencia o no de los conceptos “biodiversidad” y “diversidad ecológica”, en el presente trabajo hemos definido la biodiversidad, como la diversidad de especies tanto animales como vegetales que viven juntas en un área geográfica determinada y que incluye la variabilidad que pueda darse a tres niveles diferentes: en la propia especie, entre distintas especies y finalmente, entre ecosistemas.

Pues bien, todos los estudios que se han llevado a cado con el objeto de realizar una evaluación global del estado de los ecosistemas y la biodiversidad

CAP VI.- CONCLUSIONES

mundial, han concluido que la misma se encuentra en un estado de clara regresión y que si no se hace algo, el ritmo de desaparición de especies y ecosistemas se va a acelerar en esta primera mitad de este siglo. Además, los principales afectados serán los países emergentes que son los que más se benefician de las externalidades de los ecosistemas, aumentando así los niveles de pobreza ya existentes en los mismos.

Por ello, la Comisión Europea aprobó en 2006 un Plan de Acción dirigido a preservar la biodiversidad, dirigido tanto a la UE como a los EM, especificando el papel de cada cual respecto de cada acción y conteniendo un plan global de acciones prioritarias para alcanzar objetivos específicos dentro de unos plazos estipulados. No obstante, en la revisión del Plan que se efectuó en 2010, se concluyó que el objetivo general de detener la pérdida de biodiversidad no se había logrado sino que seguía una constante pérdida, degradación y fragmentación de los hábitats naturales, y que ecosistemas enteros se encontraban ya al borde del colapso.

Para intentar evitar y frenar esta pérdida, se ha aprobado la Estrategia Biodiversidad 2020, incluida además en la Estrategia Europa 2020. La RN 2000 ostenta un lugar preponderante en la estrategia comunitaria que en su objetivo 1 tiene por finalidad la plena aplicación de la DH y la DA.

VI

LA DIRECTIVA AVES SE APROBÓ EN LA PRIMERA ETAPA DEL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIO, BAJO EL CAMBIO DE MENTALIDAD QUE SUPUSO LA FIRMA Y RATIFICACIÓN POR LA UE DEL CONVENIO RAMSAR

Hasta bien entrado el siglo XX y desde una perspectiva estrictamente antropocéntrica, se entendía que las zona húmedas eran focos de insalubridad además de impedir actividades de una mayor rentabilidad económica. El Convenio Ramsar supone la materialización del cambio de criterio respecto de los humedales que se ser zonas denostadas y a erradicar, pasan a ser consideradas, desde el punto de vista biológico, como el hábitat propio de las aves salvajes así como el

ecosistema más productivo de todo el planeta.

Este cambio de mentalidad respecto de las zonas húmedas, unido a las conclusiones derivadas del informe del profesor Bernhard Grzimek (cuyas conclusiones hemos recogido en este trabajo), propició la aprobación de la DA en 1979 que, al no existir en aquel momento títulos competenciales directos para intervenir en medio ambiente, se dictó bajo el amparo de la cláusula general de ampliación de poderes del artículo 235 del TCE.

VII

LA FINALIDAD PROTECTORA DE LA DIRECTIVA AVES SE CIRCUNSCRIBE A LAS AVES SALVAJES

En concreto, a las aves salvajes, así como a sus huevos, nidos y hábitats y debe ser aplicada teniendo en consideración el concepto de especie de forma que, la protección que se deriva de la misma, se extiende a las subespecies de origen no propiamente comunitario pero que pertenecen a una especie con representación en el ámbito de la UE.

Respecto de las aves, el sistema de protección implantado por la DA despliega una serie de prohibiciones relacionadas en los artículos 5 a 9 (prohibiendo la la muerte, caza o comercio de las especies protegidas), que han afectado a tradiciones tan arraigadas, como la de la caza de los tordos (también llamados zorzales) mediante la técnica del “parany” de la Comunitat Valenciana y la anulación del acuerdo del Gobierno Valenciano en el que se establecía un régimen de concesión de autorizaciones excepcionales para la misma utilizando dicha técnica.

No obstante, y a efectos de esta tesis doctoral y la RN 2000, la principal consecuencia del régimen de protección de la DA, es la delimitación de los espacios de protección especial es decir, las ZEPAS.

VIII

LA DIRECTIVA HÁBITATS TIENE UN OBJETO MUCHO MÁS AMPLIO QUE LA DIRECTIVA AVES: CONTRIBUIR A GARANTIZAR LA BIODIVERSIDAD EUROPEA MEDIANTE LA CONSERVACIÓN DE HÁBITATS NATURALES, FAUNA Y FLORA SILVESTRES QUE SEAN CATALOGADOS COMO DE INTERÉS COMUNITARIO.

La DH fue aprobada en 1992, ya bajo el marco del cuarto PAM y teniendo la UE atribuidas expresamente competencias en materia de medio ambiente. Es la norma que prevé la creación de la RN 2000.

Se trata de una norma innovadora de la que podemos destacar positivamente, el acierto de incluir una regulación del proceso de evaluación de los planes y programas que puedan incidir en los espacios protegidos por la misma y del que suelen carecer otras disposiciones o normas protectoras; entre los peros, la carencia de criterios objetivos y concretos a la hora de delimitar los espacios RN 2000, lo que ha provocado un retraso considerable en la conformación de la Red.

Por otro lado, sorprende la decisión del legislador comunitario de no incluir en la DH el contenido de la DA, refundiendo así las dos principales Directivas destinadas a la protección de la fauna y flora comunitaria, lo que hubiera facilitado mucho la aplicación de ambas.

El régimen de protección de la Directiva tiene dos ámbitos claramente diferenciados: 1) Los artículos 3 a 11, dedicados a la conservación de los hábitats naturales y hábitats de las especies, cuya principal aportación es la creación de la Red Natura 2000; 2) Los artículos 12 a 16, en los que trata de la protección de las especies animales y vegetales.

IX

LA RED NATURA 2000 SE ENCUENTRA COMPUESTA POR DOS TIPOS DE ESPACIOS: LAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN (ZEC) Y LAS ZONAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN PARA AVES (ZEPAS)

El artículo 3.1 de la DH recoge la creación y conformación de la RN 2000 formada por dos tipos de zonas:

i. Por un lado, las Zonas Especiales de Conservación, delimitadas en base a la DH, a efectos de proteger aquellos lugares que alberguen tipos de hábitats naturales incluidos en el Anexo I y de los hábitats de especies del Anexo II.

ii. Por otro, por las Zonas Especiales de Protección de Aves, que deberán abarcar los hábitats de las especies incluidas en el Anexo I de la DA, así como todos aquellos correspondientes a las especies migratorias no contempladas en dicho Anexo cuya llegada a los EM sea regular.

X

SE HA PRODUCIDO UN GRAN RETRASO EN LA FORMACIÓN DE LA RED NATURA 2000 PROVOCADO POR LA FALTA DE CRITERIOS CLAROS Y OBJETIVOS PARA LA DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS A PROTEGER

Como hemos destacado en esta tesis doctoral, el procedimiento de delimitación de la RN 2000 ha sido arduo y complicado y además, se está completando con un retraso de más de 15 años respecto de las fechas previstas por la DH.

De hecho, 23 años después de la aprobación de la DH, aún estamos en fase de aprobación de los planes de gestión para declarar las ZEC y en fase de delimitación de los LIC y ZEPAS marinas.

A nuestro entender, la principal causa de tal demora, no ha sido otra que la

CAP VI.- CONCLUSIONES

falta de criterios objetivos tanto en la DA, como en la DH (aunque en esta en menor medida) para delimitar los espacios ZEPA y ZEC. Esta carencia, ha tenido que ser suplida mediante otros medios como las guías interpretativas de la Comisión, la jurisprudencia del TJUE que hemos desgranado a lo largo de este trabajo o incluso, las investigaciones y trabajos desempeñados por ONG y otras entidades privadas como el BirdLife Internacional.

Por otro lado, no cabe duda que a este problema ha contribuido también la desconcentración administrativa y competencial que existe en muchos de los EM y que ha provocado el reparto de responsabilidades a la hora de delimitar estos espacios. Tal es el caso del Estado español, donde la responsabilidad ha quedado en manos de las CCAA.

Por todo ello, sería más que deseable que se tomara nota por el legislador comunitario y que, en futuras ocasiones, se incluyeran estos criterios directamente en la norma, garantizando así una aplicación mucho más efectiva de la misma.

XI

DADA SU MAGNITUD, LA RED NATURA 2000 CONSTITUYE UN ELEMENTO QUE CONDICIONA DE FORMA INDUDABLE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Aún no completado el proceso de delimitación de los espacios protegidos, la RN 2000 abarca en la actualidad más del 18% del territorio total de los EM de la UE.

En el caso de España, el porcentaje es muy superior, siendo el país que más superficie aporta a la RN 2000 en términos absolutos (137.365,09 Km²) y el séptimo en términos relativos, con el 27,21% del territorio nacional. La diferencia con los otros EM de grandes dimensiones es muy significativa puesto que Francia aporta un 12,59%, Alemania un 15,44%, Italia un 18,96% o el Reino Unido un 8,53%. Se puede afirmar por tanto y sin duda alguna, que España constituye la

CAP VI.- CONCLUSIONES

mayor reserva de biodiversidad de Europa.

En la Comunitat Valenciana, la aporación es incluso mayor. Hoy en día contamos con 93 LIC delimitados con una superficie total de 623.481,48 Ha, abarcando un 26,79% del territorio de la Comunitat. Por su parte, la superficie incluida en las 40 ZEPA es de 741.894,68 Ha, con una afección total del 31,11% del mismo.

En definitiva y en números redondos, casi 1/3 parte del territorio nacional se encuentra incluido en la RN 2000.

Este hecho y la protección que deriva de dicha inclusión, condiciona de forma indudable la ordenación territorial de nuestro país. Tanto la planificación de todo tipo de infraestructuras y redes de comunicaciones y servicios, como la planificación urbanística y hasta la misma planificación económica, deben tener muy en consideración, la existencia de estos espacios so pena de ver anuladas sus previsiones y acuerdos por incumplimiento de la DH y la normativa de trasposición. De hecho, son muchos ya los casos, como hemos visto a lo largo de este trabajo, de proyectos de infraestructuras, planes urbanísticos o autorizaciones administrativas que han sido anulados por no contemplar y evaluar adecuadamente las afecciones derivadas a la RN 2000.

Por todo ello, resulta imprescindible que el régimen de protección y el procedimiento de evaluación de repercusiones derivado de la DH, sea conocido, implementado y desarrollado eficazmente por las Administraciones Públicas y el resto de operadores jurídicos nacionales.

XII

ES NECESARIO PROFUNDIZAR EN LA ESTIMACIÓN DE LOS COSTES DERIVADOS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA RED NATURA 2000, MEJORAR SU FINANCIACIÓN ASÍ COMO DAR A CONOCER A LA SOCIEDAD LOS BENEFICIOS Y EXTERNALIDADES DERIVADOS LA MISMA

En un principio, el mantenimiento de los espacios RN 2000 queda en manos de los EM. Sin embargo, y debido a la desigualdad de la distribución de estos espacios, la DH prevé la posibilidad de su cofinanciación cuando esta carga resulte excesiva.

Lógicamente, tanto para plantear la cofinanciación comunitaria como para establecer la adecuada reserva presupuestaria que garantice la conservación de estos espacios protegidos, es necesario conocer cuáles son los costes directos e indirectos de la RN 2000. Un paso más, constituye el determinar claramente, el importe del cese ingresos o “lucro cesante” que deben soportar los propietarios de los espacios catalogados y que será necesario compensar de algún modo, sino se quiere suscitar el rechazo social derivado de la inclusión de los terrenos en la RN 2000.

A nivel comunitario, los estudios más recientes, cifran el coste de la RN 2000 en unos 5.800 millones de euros al año. Sin embargo, estos trabajos se han centrado únicamente en los costes directos, dejando al margen de momento tanto los costes indirectos como el cese de ingresos o lucro cesante.

A nivel nacional, los estudios son más completos y se han estimado recientemente no sólo los costes directos e indirectos de conservación de la RN 2000, sino también el cese potencial de ingresos derivado de las posibles limitaciones a las actividades económicas que se desarrollan en los espacios protegidos así como de los efectos indirectos de la RN 2000.

En cuanto a los costes directos, se llega a la conclusión de que la inversión que se destina a la RN 2000 resulta claramente insuficiente. Mientras que el coste que en la actualidad se destina por las Administraciones Públicas españolas es de

CAP VI.- CONCLUSIONES

943,7 millones de euros, el que se estima como adecuado y deseable asciende a 1.556,90 millones de euros, a los que habría que añadir los costes destinados para los espacios marinos o marítimo-costeros. Es decir, habría que destinar casi un 80% más del presupuesto actual, a efecto de cubrir adecuadamente los objetivos de conservación.

Significativas también son las cifras del cese de ingresos que derivan de las limitaciones a las actividades económicas. Se ha calculado un cese de ingresos total estimado en 894 millones de euros anuales para el conjunto del territorio nacional. El 61% del importe de las limitaciones se debe a limitaciones de tipo agrícola. La Comunitat Valenciana resultaría una de las más afectadas por estas limitaciones, superando con claridad la media nacional, principalmente debido a la agricultura y las limitaciones al regadío.

Finalmente, y en cuanto a las aportaciones o beneficios (externalidades) de la RN 2000, la Comisión ha efectuado una primera aproximación para calcularlos, basándose en la extrapolación de las estimaciones correspondientes a los espacios ajustadas en función del PIB y obteniendo un beneficio global de entre 223.000 y 314.000 millones de euros al año para el conjunto de la RN 2000.

No obstante, resulta indispensable que estos estudios se mejoren y completen, sobre todo a nivel comunitario. No puede conseguirse un estado de conservación adecuado sin una adecuada financiación y la conclusión más clara y evidente de los estudios realizados, es la que la actual resulta claramente insuficiente.

Por último, y en cuanto a los instrumentos de financiación, consideramos que el planteamiento de la Comisión de integrar la financiación de la RN 2000 a través de los instrumentos ya existentes y sin crear instrumentos financieros específicos para ello, resulta lógico y coherente con el principio de integración del medio ambiente en el resto de las políticas comunitarias, a la vez que evita las duplicidades y solapamientos en la financiación. Sin embargo, esta integración utilizando para ello fondos como el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural o el Fondo Europeo de la Pesca, ha despertado demasiados recelos en los colectivos

CAP VI.- CONCLUSIONES

sociales afectados debido a las partidas tan importantes que se han detraído de los mismos y destinado a la RN 2000. Por ello, consideramos que el planteamiento comunitario debería ser revisado, en el sentido de canalizar la financiación de la RN 2000 en mayor medida y de forma principal a través del Programa LIFE+, quedando el resto de los vehículos financieros para aspectos más residuales.

Por ello, consideramos como un acierto la previsión del legislador nacional a través de la LPNB, de crear el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, siendo no obstante urgente la aprobación del reglamento que desarrolle su funcionamiento y que lleva pendiente desde 2007.

XIII

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LA RED NATURA 2000 ES CASI UNIFORME Y SE DIVIDE EN DOS GRANDES BLOQUES: EL MECANISMO GENERAL DE PROTECCIÓN Y EL MECANISMO ESPECIAL DE EVALUACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

Dentro del sistema de protección instaurado por la DH en su artículo 6, se distinguen dos tipos o grupos de medidas:

1.- Las de los apartados 1 y 2: En estos apartados se establecen las medidas de gestión necesarias para garantizar la conservación los hábitats que podrán adoptar la forma de planes de gestión o de medidas reglamentarias, administrativas o contractuales (apartado 1); así como, de medidas preventivas destinadas a que no se produzcan no se produzca ningún deterioro o alteración importante de los hábitats protegidos (apartado 2). Estos apartados afectan a cualquier actividad o actuación a ejercitar en el ámbito protegido y por tanto, sin que sea necesario para ejercitar la misma autorización previa a través de un plan o proyecto. Se trata del mecanismo general de protección de la Directiva.

2.- Las de los apartados 3 y 4 del artículo 6: que se refieren exclusivamente a actividades amparadas en la tramitación de planes, programas y proyectos que no

CAP VI.- CONCLUSIONES

guardan relación directa con el lugar en cuestión y que no se encuentran reguladas en los planes de gestión. A través del cauce y del procedimiento que marcan, permiten sopesar por un lado, las necesidades económicas negativas y otras necesidades no ecológicas y, por otro, los objetivos de conservación de los hábitats protegidos. Se trata en definitiva, de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los efectos que, la ejecución de determinados planes, programas y proyectos, pueden provocar en las zonas protegidas y que, debido a notable incidencia en diferentes actividades productivas, ha sido objeto de amplio estudio y debate.

A estas medidas del artículo 6 de las DH, hay que sumar de forma exclusiva para los espacios ZEPA, las medidas de protección de artículo 4 de la DA.

En cuanto al ámbito de aplicación del sistema protector de la RN 2000, resulta uniforme tanto para los espacios ZEC como para las ZEPAS, a excepción de las medidas de conservación del apartado 1 del artículo 6 de la DH, sólo aplicables a los primeros, y las derivadas del artículo 4 de la DA, que únicamente afectan a las segundas.

XIV

EL MOMENTO QUE DETERMINA LA APLICACIÓN OBLIGATORIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN PREVISTO EN LAS DIRECTIVAS VARÍA SEGÚN EL TIPO DE ESPACIO QUE SE TRATE

Respecto de los espacios ZEPA, el régimen de protección resulta de aplicación no desde su declaración administrativa, sino desde la misma entrada en vigor de la DA (medidas de conservación del artículo 4 de la DA) y desde la entrada en vigor de la DH (apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la DH).

Respecto a los espacios protegidos en base a la DH, las medidas de conservación del apartado 1 del artículo 6, únicamente resultan de aplicación obligatoria para los espacios ya declarados como ZEC. Las de los apartados 2, 3, y 4, lo son a partir de la inclusión de los espacios en las listas comunitarias es decir,

CAP VI.- CONCLUSIONES

desde la aprobación de los LIC por parte de la Comisión.

¿Significa esto por tanto que los espacios propuestos como LIC quedan ausentes de cualquier tipo de protección hasta que resultan aprobados por la UE e incluidos en las listas comunitarias? La respuesta no puede sino ser negativa por dos razones esencialmente.

La primera, es que el actual artículo 4 del actual TUE, establece la obligación de los EM de adoptar todas las medidas generales o particulares necesarias para asegurar el cumplimiento de los acuerdos comunitarios, entre los que se encuentra sin lugar a dudas, la de garantizar un estado de conservación favorable de los hábitats y especies protegidos por la Directiva.

La segunda que el propio TJUE así como los órganos judiciales internos, se han encargado de matizar, a través de la jurisprudencia analizada en este trabajo, que la inaplicabilidad temporal de las medidas hasta la aprobación de las listas comunitarias, no supone que los EM puedan dejar sin protección los hábitats en fase de aprobación.

Mediante la aprobación de la LPNB, se ha recogido este mandato jurisprudencial y así, se ha establecido en su artículo 43.2, que desde el momento que se envíe al Ministerio de Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos como LIC para su traslado a la Comisión Europea, éstos han de contar con un régimen de protección preventiva que garantice el mantenimiento del estado de conservación de sus hábitats y especies hasta el momento de su declaración formal. Además, establece la obligación de publicar este régimen preventivo en el boletín oficial correspondiente, en el plazo máximo de 6 meses desde el envío de la propuesta.

Esta obligación, ha sido desarrollada a nivel de la Comunitat Valenciana mediante la LENPCV, que recoge en su artículo 28 el régimen de protección preventiva de estos espacios y que resulta de aplicación desde la misma iniciación del expediente de declaración y por un plazo máximo de 3 años.

XV

LA ADECUADA PROTECCIÓN DE LA RED NATURA 2000 REQUIERE DE FORMA URGENTE QUE SE APRUEBEN POR LAS COMUNIDADES AUTÓMONAS LOS PLANES DE GESTIÓN

Hemos dedicado el Capítulo IV de esta tesis doctoral, al mecanismo general de protección establecido por los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la DH y dentro del mismo y de las medidas de conservación del apartado 1, hemos destacado la importancia de la aprobación de los planes de gestión.

Pues bien, la aprobación de los planes de gestión que resulta potestativa a la luz de la DH, en la LPNB se ha optado por tornarla en obligatoria, tanto respecto a las zonas ZEC como a las ZEPA. No obstante, esta aprobación debe ser simultánea a la declaración de las ZEC mientras que, en el caso de las ZEPA no ocurre lo mismo, pudiendo declararse éstas y diferir a un momento posterior la aprobación del plan de gestión correspondiente.

El cumplimiento de este deber administrativo se nos antoja esencial para la protección de la RN 2000 pues de los planes de gestión van a depender tanto la regulación de las actividades relacionadas con la gestión de la RN 2000, como la autorización de aquellas otras que no tengan relación con la misma, ya sea a través de un régimen de autorización administrativa singular o en su caso, mediante la aprobación de un plan o proyecto.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, esta impotancia se ve incluso incrementada, dado que son estos planes de gestión los encargados de delimitar los entornos de protección o amortiguación de los espacios RN 2000. Hemos destacado en el cuerpo de esta tesis, la impotancia de que se lleve a efecto esta delimitación puesto que clarificará, en gran medida, el ámbito territorial que queda sometido a la evaluación ambiental del artículo 6 de la DH.

Sin duda alguna, hemos resaltado también la importancia de la aprobación en 2011 de las Directrices de Conservación de la RN 2000, previstas ya por la LPNB

CAP VI.- CONCLUSIONES

y largamente reclamadas por los grupos ecologistas. Constituyen en la actualidad el marco orientativo para la elaboración y aprobación de los planes de gestión y resultan de vital relevancia, puesto que otorgan carta de naturaleza de “instrumento de gestión de la RN 2000” a cualquier plan que se haya elaborado siguiendo sus criterios, obligando además a los preexistentes a la adaptación a su contenido. Es verdad sin embargo, que no se establece plazo alguno para que se deba producir dicha adaptación, lo que pondrá en peligro a nuestro entender, la efectividad de esta imposición revisora.

A pesar de todo ello, lo cierto y verdad, es que lamentablemente en la actualidad y según fuentes del propio Ministerio de Medio Ambiente, en nuestro país únicamente el 13% de los espacios LIC cuentan con ya planes de gestión aprobados, un 66% están en proceso de preparación o tramitación y en el caso del 21% restante, ni siquiera se han iniciado los trabajos destinados a su aprobación.

Resulta en consecuencia más que urgente que las CCAA aceleren en la aprobación de los planes de gestión de los espacios RN 2000 ante una demora que pone en manifiesto peligro los objetivos de conservación y por tanto, los valores naturales que son objeto de protección por la DH. No olvidemos además que este retraso ha motivado ya que en marzo de este mismo año, la UE remitiera una carta de emplazamiento a España como primer paso de un nuevo proceso de infracción por incumplimiento de la DH.

XVI

SE DEBERÍAN FOMENTAR LOS ACUERDOS DE CUSTODIA DEL TERRITORIO COMO MEDIDA CONTRACTUAL DE CONSERVACIÓN DE LA RED NATURA

Dentro del segundo bloque de medidas de protección del apartado 1 del artículo 6 de la DH, hemos diferenciado por una parte las medidas reglamentarias y administrativas, y por otra, las contractuales, siendo las notas comunes a todas ellas que:

CAP VI.- CONCLUSIONES

- i. Se tratan de medidas de carácter activo o positivo.
- ii. No tienen porqué ser nuevas medidas, si las medidas existentes fueran adecuadas al cumplimiento de los objetivos de la directiva, podrían considerarse suficientes.
- iii. Se conceptúan por la DH como de carácter obligatorio y de necesaria adopción para los EM.
- iv. No se encuentran jerarquizadas. No existe una relación jerárquica entre las mismas más allá de la jerarquía aplicable en razón al medio o instrumento a través del cual se adopten.
- v. Pueden ser alternativas. Es decir, los EM pueden elegir si adoptan los tres tipos de medidas o únicamente una o dos de ellas. Se trata en definitiva, de instaurar el régimen de protección específico sin importar en un principio, el tipo de medidas que se utilicen para ello.

Dentro de este bloque de medidas hemos destacado las que, en nuestra opinión, sería conveniente incentivar por las Administraciones responsables de la gestión de la RN 2000. Nos referimos a los acuerdos de custodia del territorio.

Con origen, en Estados Unidos en el siglo pasado, el desarrollo de la custodia del territorio como técnica complementaria para la preservación de los valores ambientales ha sido ya recogida por la LPNB que la define como: *“el conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos”*, mandatándose expresamente su fomento a las Administraciones Públicas en el artículo 76 de la LPNB. Se trata en definitiva, de la firma de un acuerdo contractual con la propiedad de los terrenos u otros usuarios, con la finalidad de implicarlos activamente en la gestión de los mismos y aprovechando los beneficios o externalidades que genera la preservación de los valores ambientales que relacionan el artículo 71 de la LPNB.

La entrada en vigor de la LPNB y su regulación, ha implicado un incremento exponencial del número de acuerdos de custodia firmados en España, pasando de

CAP VI.- CONCLUSIONES

706 en 2008 a 1990 en 2013. Sin embargo, lo más llamativo es la especial incidencia que tiene la RN 2000 en la firma de estos acuerdos ya que, en comparación con otros espacios protegidos, el número de fincas en custodia situadas en áreas de la RN 2000 es considerablemente mayor, habiéndose contabilizado un total de 811 acuerdos es decir, el 40,75% del total de los mismos.

De lo expuesto con anterioridad, puede concluirse que los acuerdos de custodia se están convirtiendo en una medida que puede llegar a tener una incidencia notable en el estado de conservación, gestión y protección de la RN 2000, contando a nuestro entender, con una serie de ventajas claras respecto de otras medidas de protección. Entre ellas y esencialmente, el que permite implicar de forma directa y participativa a la propiedad privada (que suponen en España la grandísima mayoría de los terrenos que conforman la RN 2000), superando el rechazo social que suscita la protección medioambiental sin mayores contraprestaciones, así como la posibilidad de encontrar financiación privada a través de la puesta en valor de los servicios ambientales o externalidades derivadas de las zonas protegidas.

Por ello, se debería incidir activamente en la firma de este tipo de acuerdos, aunque no consideramos viable que el sistema de protección se base únicamente en ellos puesto que se trata de acuerdos de carácter esencialmente voluntario, sin que pueda dejarse exclusivamente en manos de los acuerdos con particulares, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la DH en relación con la RN 2000.

XVII

LOS PLANES Y PROGRAMAS URBANÍSTICOS AFECTAN ESPECIALMENTE A LA RED NATURA 2000 POR LO QUE HABRÁN DE SER EVALUADOS AMBIENTALMENTE CONFORME LA DIRECTIVA HÁBITATS

Como hemos desgranado en el Capítulo V, resulta necesario someter a la evaluación ambiental de repercusiones de la DH, aquellos proyectos y planes que:

CAP VI.- CONCLUSIONES

- 1) No tengan relación con la gestión del lugar o que no sean necesarios para la misma y además,
- 2) Puedan afectar de forma apreciable a la RN 2000, ya sea individualmente o en combinación con otros.

Por tanto, el principal factor restrictivo, es que pueda tener o no un impacto apreciable sobre un espacio declarado como RN 2000 y no la clase del mismo. A pesar de ello, la Comisión ha subrayado la importancia que tienen por su posible incidencia en la RN 2000, los planes reguladores del uso del suelo es decir, el planeamiento urbanístico. Además, ha hecho hincapié en la inclusión no sólo de los que se aplican directamente sino también de aquellos otros de ámbito territorial mucho mayor y que habitualmente no conllevan efectos directos, pero que constituyen el punto de partida de planes más detallados o sirven de marco para la autorización de otros muchos tipos de actividades.

Entendemos en consecuencia que deberán ser objeto de la evaluación ambiental de la DH todas las figuras tradicionales de nuestro sistema de planeamiento urbanístico es decir, los Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes Parciales, Planes de Reforma Interior, Planes Especiales etc...También todos los instrumentos correspondientes a la ordenación territorial y a figuras urbanísticas que si bien no han sido frecuentes en nuestro urbanismo tradicional, están siendo cada vez más utilizadas por las CCAA tales como, los Planes de Acción Territorial, Estrategias Territoriales o los Planes Directores. Por último, entendemos que quedan también sujetos a la evaluación, los planes medioambientales con efectos directos tales como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Finalmente y dado que el legislador comunitario obliga a realizar una evaluación conjunta de todos los planes e infraestructuras circundantes o que puedan afectar a los lugares protegidos, pensamos que resulta importante que el sometimiento a los procesos de evaluación ambiental de la DH se produzca en los planes de ordenación urbanística con un ámbito más amplio, abarcando la totalidad del término municipal o varios de ellos, tales como los instrumentos derivados de

CAP VI.- CONCLUSIONES

la ordenación territorial o los Planes Generales y Normas Subsidiarias de Planeamiento. Consideramos que este tipo de planeamiento es el vehículo más adecuado para realizar el Estudio de Afecciones a la RN 2000, puesto que pueden realizar el análisis de conjunto en relación con todos los desarrollos, infraestructuras y actividades previstos en el entorno de la misma, así como plantear de forma real, alternativas de ubicación que no dañen los valores ambientales.

XVIII

NO HACE FALTA QUE LOS PLANES O PROGRAMAS URBANÍSTICOS SE UBIQUEN DENTRO TOTAL O PARCIALMENTE DE LA RED NATURA 2000 PARA QUE DEBAN SER SOMETIDOS A LA EVALUACIÓN DE REPERCUSIONES

La afectación apreciable a la RN 2000 como consecuencia de plan o programa urbanístico, no tiene porque producirse por ocupación directa del espacio protegido sino que puede venir como consecuencia de los efectos indirectos o sinérgicos del mismo.

A este respecto, hemos considerado una interesante aportación del legislador valenciano, la posibilidad prevista en el artículo 29 quáter de la LENPCV, de delimitar “zonas periféricas” o de amortiguación a los espacios de la RN 2000 donde esta evaluación tendría que observarse. Aunque el legislador autonómico no determina cuál sería la vía para establecer esta delimitación, entendemos que la misma debiera realizarse en los propios acuerdos de declaración del lugar o bien, a través de la aprobación de los planes de gestión. Estos instrumentos determinarían además, el régimen jurídico aplicable a estas zonas que, cómo mínimo, consistiría en la aplicación del régimen de evaluación y autorización previsto para los planes o programas que puedan afectar a la RN 2000.

De esta forma, quedará más claro el ámbito territorial donde la aprobación de un plan o proyecto que no afecta directamente a un espacio RN 2000, ha de ser sometido a la evaluación de posibles repercusiones mandatada por la DH.

XIX

**LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LA DIRECTIVA HÁBITATS ES
DIFERENTE A LA EVALUACIÓN AMBIENTAL TRADICIONAL DE
PLANES Y PROYECTOS**

Nos encontramos ante dos tipos diferentes de evaluación ambiental. Por un lado, los procedimientos de evaluación ambiental creados por Directivas de evaluación ambiental de planes y proyectos sobre el medio ambiente y ahora han sido recogidos en la LEA y por otro, el de la DH que se traspone en la LPNB y la regulación autonómica de desarrollo.

En cuanto a los objetivos, la evaluación ambiental tradicional abarca la totalidad de las repercusiones que los planes o proyectos que se encuentran sometidos a la misma puedan tener en el medio ambiente, entendido éste en un sentido amplio y por tanto, no atendiendo estrictamente a la protección del medio natural. Por su parte, la evaluación de la DH, no se centra en determinar la repercusión general en el medio ambiente, entendido en ese sentido amplio, sino en la afección a la biodiversidad de un lugar RN 2000 en concreto, lo que implica la necesidad de efectuar una evaluación específica y diferenciada de la evaluación de impacto ambiental. Este hecho, motiva que los estudios que acompañan los procesos de evaluación ambiental tradicionales sean mucho más amplios abarcando aspectos que se desechan en el Estudio de Afecciones a la RN 2000 tales como, el paisaje, el patrimonio histórico-artístico, la salud humana, la el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, los factores climáticos o el propio medio humano.

En cuanto al ámbito de aplicación, la evaluación de la DH resulta preceptiva para todo plan o proyecto que pueda afectar a la RN 2000 de forma apreciable y que no sea necesario o esté relacionado con la gestión del lugar. Por el contrario, no todos los proyectos se encuentran sujetos a la evaluación ambiental tradicional.

Finalmente, y en cuanto a los resultados y efectos, también existen notables diferencias. Los procedimientos derivados de la LEA culminan con una declaración

CAP VI.- CONCLUSIONES

administrativa que debe ser tenida en consideración a la hora de autorizar el proyecto pero que no implica de forma automática, ni definitiva, la imposibilidad de su aprobación. Por el contrario, una evaluación de repercusiones a la RN 2000 que determine la existencia de una afección apreciable o significativa, determina la imposibilidad de aprobar el proyecto. Este hecho, marca a su vez que la declaración administrativa del procedimiento ambiental en el que se incluya la evaluación de repercusiones, tenga que ser negativa igualmente.

XX

CONVIENE IMPLEMENTAR LA FASE DE CRIBADO EN LOS INICIOS DEL PROCEDIMIENTO AMBIENTAL CONDUCTOR

No obstante lo dicho anteriormente en cuanto a la diferente naturaleza de las evaluaciones, lo cierto es que si el plan o proyecto afecta o puede afectar a la RN 2000, se establece por la LEA siempre la obligación de someterlo o bien a la evaluación ambiental estratégica (para el caso los planes o programas); o bien, a la evaluación de impacto ambiental (caso de los proyectos del Anexo I o del Anexo II en los que se toma la decisión de hacerlo); o bien, a una evaluación de impacto ambiental simplificada (para los proyectos no incluidos ni en el Anexo I ni el Anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a espacios protegidos Red Natura 2000).

En definitiva, que si bien los procedimientos de la LEA no afectan a todos los planes y proyectos, sí que lo harán cuando se evidencie una posible afección a la RN 2000, debiendo integrarse en los mismos las particularidades derivadas de la evaluación de repercusiones propia de la DH.

Pues bien, dado la naturaleza vinculante de la evaluación ambiental de la DH, creemos que conviene realizarla en las primeras fases del procedimiento ambiental conductor.

En este sentido, la Comunitat Valenciana ha sido pionera al prever expresamente la fase de cribado en la regulación autonómica de la RN 2000, y a la

CAP VI.- CONCLUSIONES

que viene a denominar como "valoración preliminar de repercusiones" en la LENPCV. Se establece además, que esta valoración preliminar de repercusiones será preceptiva, vinculante y deberá ser motivada. Posteriormente, su contenido se ha desarrollado mediante el D 60/12 que añade que la valoración de repercusiones deberá emitirse en el plazo máximo de un mes desde su solicitud.

Hemos criticado la introducción de este plazo máximo de que se nos antoja un verdadero "canto al sol" de escasos efectos prácticos. La experiencia demuestra que rara vez este tipo de informes se emiten en un plazo inferior a un año y dado que se trata en definitiva de un informe preceptivo y vinculante, la falta de emisión en plazo no puede dar lugar a la continuación del expediente de tramitación del plan o proyecto. Abogamos por tanto por su modificación, así como la previsión de un plazo más realista.

De mucha más utilidad nos ha parecido la aportación realizada respecto del contenido de la valoración en caso de que considere como probable la producción de efectos apreciables. En este supuesto, se añade por el legislador valenciano que la valoración que se emita deberá definir los extremos a tratar en el Estudio de Afecciones al objeto de evaluar adecuadamente la incidencia del plan o proyecto, con indicación además, de si deberán analizarse los efectos acumulativos que pudieran producirse por la presencia en el área de otras actuaciones que habrán de ser indicadas expresamente. Añade también, que en aquellos supuestos en que no tenga que someterse a otro procedimiento de impacto ambiental, se deberán indicar las modalidades, plazos y términos de información y consultas a los que deberá someterse el plan o proyecto.

XXI

LA DECISIÓN DE REALIZAR O NO LA EVALUACIÓN DE REPERCUSIONES DEBE VENIR MARCADA POR EL PRINCIPIO DE CAUTELA Y EN CONSECUENCIA, POR LA INVERSIÓN DE LA CARGA PROBATORIA

Basta la sola probabilidad o duda de que el plan o proyecto pueda afectar de forma apreciable o significativa a un espacio de la RN 2000 para que tenga que realizarse la evaluación ambiental de la DH. Además, esta posibilidad, en base al principio de cautela o precaución, viene a darse siempre y cuando no pueda demostrarse de forma científica, la inexistencia de dicha afección apreciable.

En consecuencia, lo que se produce en base al principio de cautela, es la inversión de la carga probatoria. No se trata de someter a una adecuada evaluación los planes y programas que se demuestre que afectan de forma apreciable a la RN 2000, sino que habrá que hacerlo con todos aquellos en que dicha afección no pueda descartarse científicamente.

XXI

RESULTA NECESARIA LA APROBACIÓN DE UNOS CRITERIOS TÉCNICOS OFICIALES QUE GARANTICEN UNA EVALUACIÓN UNIFORME DE LAS AFECCIONES EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

Acordada la necesidad de realizar la evaluación, en la actualidad se echa de menos la existencia de unos criterios técnicos oficiales que garanticen en todo el territorio nacional, una evaluación adecuada y uniforme de planes y proyectos que puedan afectar a la RN 2000.

Sin duda por ello, la reciente modificación de marzo de este año de la LPNB ha incluido en el artículo 46.4, la futura aprobación por parte del Ministerio, tras oír previamente a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, de unos criterios para la determinación de la existencia de perjuicio a la integridad de los espacios RN

CAP VI.- CONCLUSIONES

2000. Sería más que conveniente que la aprobación no se demorara en demasía en aras a añadir mayor objetividad y claridad al proceso de evaluación.

XXII

ESTUDIO DE ALTERNATIVAS EN EL ESTUDIO DE AFECCIONES: DE BUENA PRÁCTICA A CONTENIDO OBLIGATORIO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

En el Capítulo V, hemos tratado del estudio de alternativas en la fase de evaluación adecuada, concluyendo que este análisis inicial de las mismas en el Estudio de Afecciones a la RN 2000, es considerado como una buena práctica que los autores del plan o proyecto deben plantearse desde inicio pero que no resulta obligatorio ni en base al contenido de la DH, como ha aclarado la propia Comisión, ni en base a la LPNB.

No obstante, hay que tener en cuenta que no ocurre así en el ámbito de la Comunitat Valenciana, donde se ha optado por imponer de forma obligatoria el análisis de alternativas desde un principio, introduciéndolo en el contenido del Estudio de Afecciones a la RN 2000 por el artículo 9.1.a) del D 60/12.

XXIII

LAS MEDIDAS CORRECTORAS FORMAN PARTE DEL ESTUDIO DE AFECCIONES DE LA RN 2000 Y NO DEBEN CONFUNDIRSE CON LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS

Las medidas correctoras o minimizadoras tienen por objeto reducir al mínimo e incluso suprimir en determinados casos el impacto negativo de un plan o proyecto sobre el medio ambiente atmosférico, acuático y terrestre, durante o después de su realización, de modo que los impactos residuales sean muy reducidos o despreciables. Por tanto, forman parte del proyecto, incluyéndose usualmente en un anejo del mismo y suelen integrar un capítulo de su pliego y presupuesto.

CAP VI.- CONCLUSIONES

Por su parte, las medidas compensatorias tienen por objeto compensar los efectos negativos de un plan o proyecto sobre un sitio RN 2000. Únicamente se centran en la compensación ecológica al daño producido en los objetivos de conservación en RN 2000 y los procesos que hacen posible su existencia. Se debe redactar un proyecto independiente que contenga todos los documentos contractuales para ser ejecutadas.

Todas las guías de interpretación del artículo 6 de la Directiva, exigen la aplicación de estas medidas en el seno de la evaluación con carácter previo a la conclusión de la evaluación de afecciones. También lo ha hecho a efectos internos el Ministerio de Medio Ambiente. Sin embargo, lo cierto es que estas medidas tampoco son exigidas ni por el artículo 6 de la Directiva, ni por el artículo 46 de la LPNB, haciendo sólo referencia a las medidas compensatorias en caso ya, de afección apreciable.

Al igual que en el caso del estudio temprano de alternativas, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, las medidas preventivas o correctoras han pasado a ser exigidas de forma expresa como parte del contenido del Estudio de Afecciones por lo que, al menos dentro de su ámbito territorial, el debate sobre su exigibilidad se encuentra cerrado.

XXIV

LAS COMPETENCIA PARA LA DECIDIR SOBRE EL RESULTADO FINAL DE LA EVALUACIÓN REACAE EN LAS CCAA SALVO CASOS CONCRETOS

A la vista del resultado de la evaluación efectuada, se tomará la decisión sobre la autorización o no del plan o proyecto. Si no existe afección apreciable, la Administración responsable lo podrá autorizar sin necesidad de ninguna actuación adicional. Hay que destacar por tanto, que en este caso no existe la obligación de pasar a la siguiente etapa, constituyendo ésta un supuesto marcado por la excepcionalidad y la confrontación con intereses públicos de la mayor relevancia.

CAP VI.- CONCLUSIONES

Si por el contrario se determina que existe afección apreciable, la Administración responsable puede desechar la actuación o bien, pasar a la siguiente etapa regulada en el apartado 4 del artículo 6 de la DH.

En cuanto a la titularidad de la competencia tanto para realizar la evaluación de afecciones a la RN 2000, como para tomar la decisión sobre la aprobación excepcional del plan o proyecto, por regla general son las CCAA por la distribución constitucional de competencias.

Sin embargo, existe una excepción en el caso de aquellos proyectos tramitados por el Estado en los que tiene competencia para su aprobación por la materia sectorial. En en estos casos, hemos analizado la jurisprudencia que respalda que la competencia para realizar la evaluación ambiental de repercusiones a la RN 2000 queda englobada dentro de la competencia sustantiva estatal sobre la materia del plan o proyecto, escapando de la genérica de protección y gestión del medio ambiente que corresponde a las CCAA.

Otro supuesto donde la competencia residiría en la AGE, sería en el caso de la evaluación de afecciones a ZEC o ZEPAS marinas (salvo acuerdo interadministrativo con la CCAA correspondiente en caso de espacios mixtos terrestre-marítimos).

XXV

LA NECESIDAD DE JUSTIFICAR LA AUSENCIA DEL ALTERNATIVAS HACE MUY DIFÍCIL LA APROBACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS URBANÍSTICOS QUE AFECTEN A LA RED NATURA 2000

Comprobada la afección del plan o proyecto a la RN 2000, a pesar de haber propuesto las correspondientes medidas correctoras, la DH y normativa de trasposición, obligan a la Administración a realizar un estudio de otras soluciones posibles que incidan en menor medida en la integridad del lugar en cuestión.

El D 60/12, define como alternativa *“aquella solución que por su ubicación, trazado, escala, diseño o proceso evita los perjuicios a la integridad del espacio*

CAP VI.- CONCLUSIONES

Red Natura 2000” especificando posteriormente que, en caso de no existir soluciones alternativas, deberá escogerse aquella solución que genere menos perjuicios a la integridad del espacio RN 2000.

Si se desprende que existe alguna alternativa que no incide en la integridad de la RN 2000, se deberá aprobar la misma. En caso contrario y ante ausencia de las mismas, se entra en el régimen excepcional de autorización del plan o proyecto.

Hemos destacado en este trabajo, que la formulación jurídica de este requisito, dificulta mucho las posibilidades de aprobar cualquier instrumento de planeamiento que pueda afectar de forma apreciable a la RN 2000, ya que siempre existirá alguna alternativa de ubicación o diseño que excluya los terrenos incluidos en la misma. Entendemos que sólo en aquellos casos en que la totalidad del término municipal, o al menos el casco urbano, se encuentran dentro de la delimitación de un espacio RN 2000, se tendrá posibilidades de aprobar planeamiento urbanístico con incidencia en la misma y ello, lógicamente, tras seguir todo el “iter procedimental” del artículo 6 de la Directiva.

XXVI

NO CABE LA APROBACIÓN DE LA PLANES Y PROYECTOS QUE AFECTEN SIGNIFICATIVAMENTE A LA RED NATURA 2000 Y QUE SEAN DE INTERÉS ESTRICAMENTE PRIVADO

Ante la ausencia de alternativas, la Administración responsable sólo puede autorizar el plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica.

En consecuencia, quedan excluidos de la aplicación del apartado 4 de la Directiva, los proyectos de interés exclusiva o primordialmente privados, lo que no implica que promotor del proyecto en cuestión no pueda tener dicho carácter si se da la presencia de un interés público de primer orden en su ejecución.

Además, en el caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones

CAP VI.- CONCLUSIONES

relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

La aprobación de la LPNB ha introducido nuevas exigencias adicionales a las de la Directiva, a la hora de aprobar el plan o proyecto y que hemos agrupado en dos bloques:

El primero, en referencia al cauce formal, establece la necesidad de que la concurrencia de estas razones imperiosas de interés público de primer orden sea declarada o bien mediante una Ley, o bien mediante un acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano de Gobierno de la correspondiente CCAA, añadiendo además que dicho acuerdo deberá ser motivado y público .

El segundo, ya en el ámbito material de protección, ha extendido la limitación impuesta con relación a las razones imperiosas de interés público de primer orden a todas las especies de los Anexos II o IV que hayan sido declaradas en peligro de extinción, tanto en el ámbito estatal como autonómico.

ANEXOS- METODOLOGÍA DE LOS ANEXOS

Los Anexos que se incluyen a continuación están conformados por las fichas identificativas de todos los espacios LIC (Anexo I) y ZEPA (Anexo II) de la Comunitat Valenciana.

Se trata de **fichas de elaboración propia** en base a la información obtenida de los **formularios normalizados Natura 2000** que son elaborados para cada uno de los lugares y que pueden obtenerse en la página web de la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de la Generalitat Valenciana⁶¹¹.

La aportación que se ha querido realizar con estas fichas puede concretarse en los siguientes extremos:

1.- **Resumen**, en un solo folio, **de los datos más relevantes de cada uno de los espacios**, incluyendo datos como la superficie incluida, municipios afectados, características generales, hábitats o especies presentes y finalmente, el estado de tramitación del LIC o la ZEPA.

2.- **Actualización del estado de tramitación** de los mismos, **con expresión de si ya se ha aprobado el Plan de Gestión o declarado como ZEC**. A este respecto cabe reseñar que las fichas contemplan tanto el Decreto 31/2014, de 14 de febrero, del Consell, como el reciente Decreto 127/2015, de 31 de julio, del Consell,

⁶¹¹ <http://www.citma.gva.es/web/espacios-protegidos/espacios-red-natura-2000>.

por el que se aprueban los planes de gestión de numerosos espacios y que no aparecen aún reflejados en los formularios normalizados Natura 2000. Del mismo modo, se indican los casos en que ya se ha iniciado el proceso de declaración mediante la exposición al público de las propuestas de normas de gestión y dónde pueden consultarse las mismas.

3.- Dada la yuxtaposición que se produce entre muchos de las superficies declaradas como LIC o ZEPA, **se ha incluido en la fichas la correlación de espacios**, identificando si la coincidencia entre la delimitación del LIC o ZEPA correspondiente es total o únicamente parcial.

4.- Se ha añadido una **identificación cartográfica de los espacios en cada ficha** de la que carecen los formularios normalizados Natura 2000. La cartografía se ha obtenido a través del visor cartográfico de la Consellería, al que puede accederse a través de dirección electrónica⁶¹²

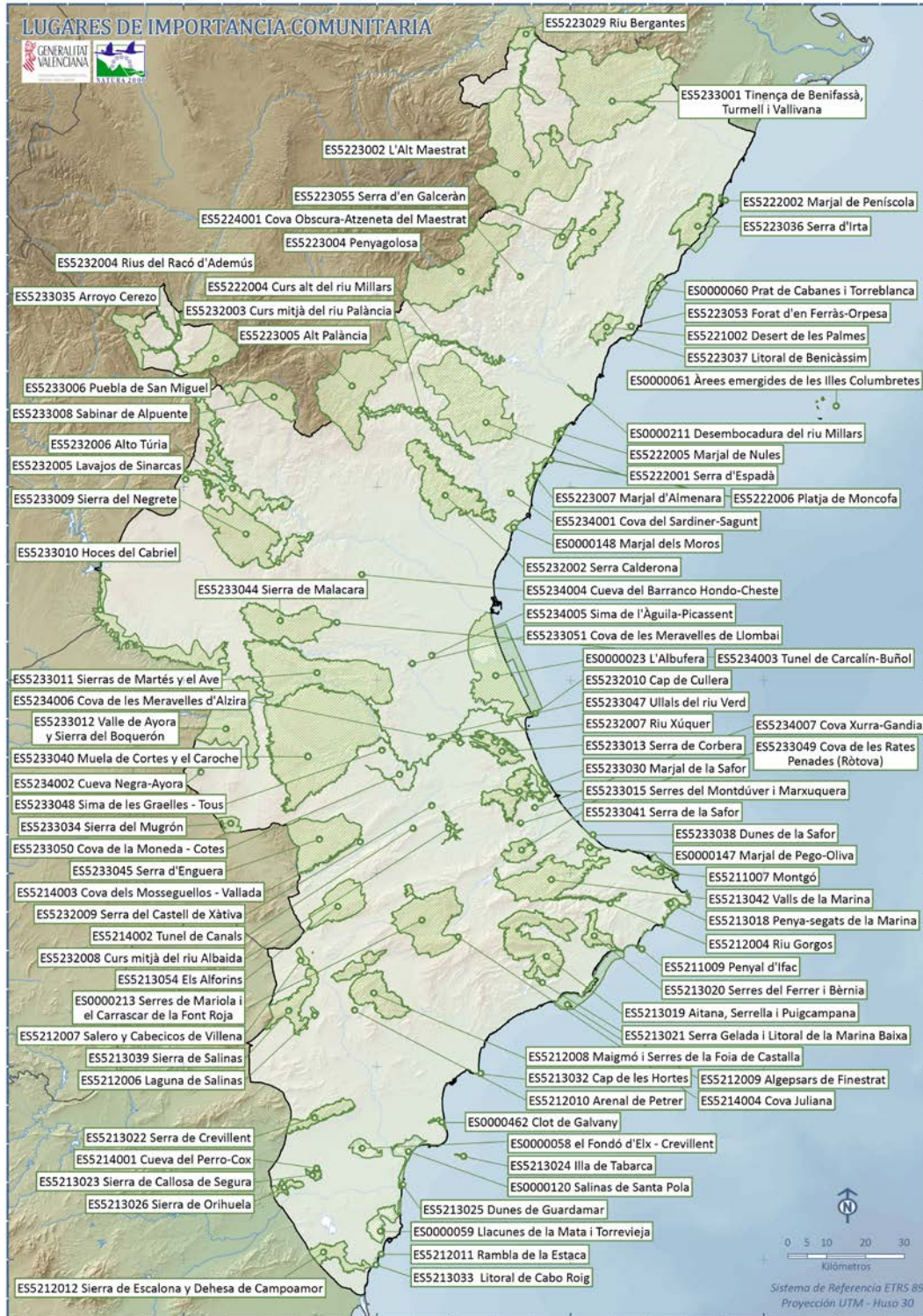
5.- **Respecto de las ZEPAS, se ha adaptado al contenido de las fichas a las segregaciones efectuadas, a favor de la Administración General del Estado**, mediante el reciente Acuerdo de 25 de abril de 2014, del Consell, por el que se adecuan los espacios protegidos de la Red Natura 2000 marinos y marítimo-terrestres al reparto de competencias en el medio marino establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (DOCV de 28 de abril de 2014. Num. 7262).

⁶¹²http://cartoweb.cma.gva.es/visor/index.html?modo=web&temas=Web_Espacios_Protegidos.

6.- Por último, **se ha procurado indicar si existe alguna otra protección añadida en el ámbito del espacio en cuestión** tales como, declaraciones de Parque Natural, Reservas Marinas, Microrreservas vegetales, Zonas Húmedas catalogadas, aprobación de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales etc...

ANEXO I.- LICIS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

ANEXO PRIMERO.- LICIS TERRESTRES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



FICHA 1.- AITANA, SERRELLA I PUIGCAMPANA (ES5213019)

1.- Superficie

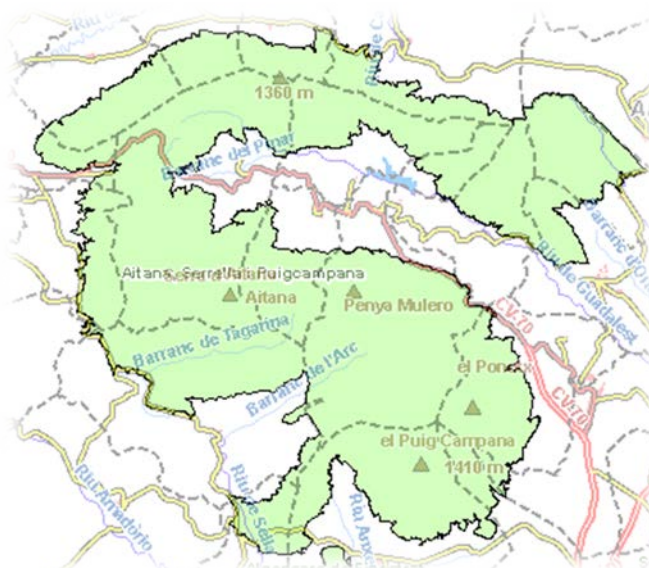
17.606 Ha

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Finestrat, Orxeta, Sella,
Alcoleja, Confrides,
Benifato, Benimantell,
Polop, Benidorm, La Nucua,
Benasau, Quatrondeta,
Fageca, Famorca, Castell de
Castells, Beniardà,
Guadalest, Tàrbena, Bolulla
y Callosa d'en Sarrià.



4.- Características generales

Punto de referencia para la vegetación del sistema prebético. Su altitud (1558 metros), la mayor de la provincia de Alicante, junto con su proximidad al mar han ocasionado la concentración de numerosas especies, algunas de ellas refugiadas del eurosiberiano. Contiene más del 2% de los hábitats "vegetación casmofítica calcícola", "pedregales de las montañas mediterráneas" y "pastizales rupícolas crasifolios calcícolas cársticos", todos ellos en excelente estado de conservación. Destaca su importancia para rapaces. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA Muntanyes de la Marina (ES0000453).

5.- Hábitats y especies destacables

A destacar por su excelente grado de representación los pastizales anuales (*6220), pendientes rocosas calcícolas (8210), encinares de *Q. rotundifolia* (9340), matorrales arborescentes de *Juniperus* (5210), brezales oromediterráneos endémicos con aliaga (4090), fresendas termófilas de *Fraxinus rotundifolia* (91B0), prados alpinos y subalpinos calcáreos (6170). Vegetación gipsícola ibérica (1520) y bosques galería de *Salix* y *Populus alba* (92AO)

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 2.- ALGEPARSARS DE FINESTRAT (ES5212009)

1.- Superficie

102,65 Ha

2.- Provincia

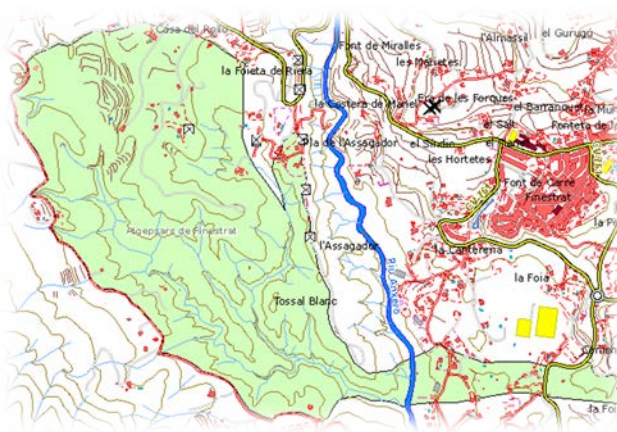
Alicante

3.- Municipios afectados

Finestrat.

4.- Características generales

Pequeña zona de matorrales gipsícolas litorales, destacada por albergar una de las mejores poblaciones mundiales de *Teucrium lepicephalum*, especie vegetal incluida en el anexo II de la Directiva.



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats principales en la zona delimitada son la vegetación gipsícola ibérica (*1520), los pastizales subestépicos de Thero-Brachypodietea (*6220) y las estepas salinas mediterráneas (Limonietalia) (*1510). Aparecen también los matorrales termomediterráneos y pre-esteparios (5330), la galerías y matorrales ribereños termomediterráneos (Nerio-Tamaricetea y Securinegion tinctoriae) (92D0) y los pinares mediterráneos de pinos mesogeanos endémicos (9540). En cuanto a las especies, y además del mencionado *Teucrium lepicephalum*, cabe destacar la presencia en la zona de *Limonium parvibracteatum*, *Cistanche phelypaea*, *Thymus moroderi* y *Astragalus hispanicus*.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 31/2014, de 14 de febrero, del Consell (DOCV nº 7216 de 18/02/2014) por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 3.- ALTO PALANCIA (ES5223005)

1.- Superficie

26.282,41 Ha

2.- Provincia

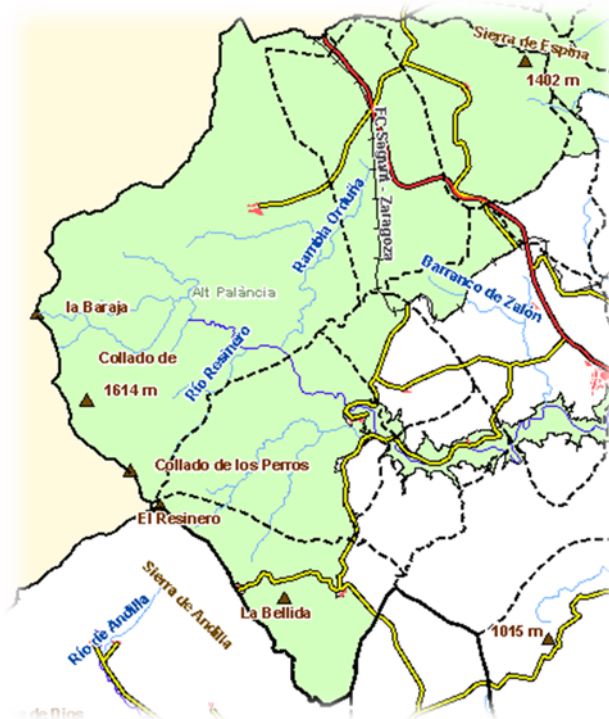
Castellón

3.- Municipios afectados

Barracas, Bejís, Benafer, Pina de Montalgrao, Sacañete, Torás, El Toro y Viver.

4.- Características generales

Área montañosa correspondiente a las estribaciones valencianas del macizo de Javalambre. Alberga importantes masas de sabinars mezclados con carrascas y pino negro. Así mismo, destacan los roquedos y la vegetación riparia ligada al cauce del Palància. Se presentan por tanto una gran diversidad de hábitats y es de gran interés para las rapaces.



5.- Hábitats y especies destacables

El lugar se considera apto para el desarrollo de proyectos de restauración y expansión de hábitats que aquí aparecen como relictos de una distribución más extensa en el periodo Tardiglaciario (por ejemplo los hábitats 9530 o 9560). La existencia de suelos silíceos permite ensayar la creación de nuevas áreas para hábitats que han visto mermada su superficie en este LIC o han desaparecido, tales como lagunas temporales (Hábitat 3170) y los pastizales silicícolas de Nardion (una de las múltiples variantes del hábitat 6210).

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 4.- ALTO TURIA (ES5232006)

1.- Superficie

14.449,34 Ha

2.- Provincia

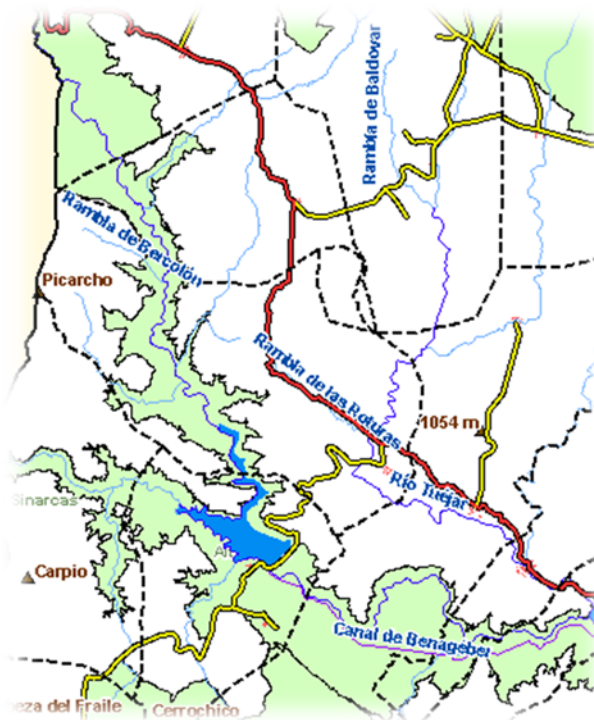
Valencia

3.- Municipios afectados

Aras de los Olmos, Benagéber, Calles, Chelva, Domeño, Loriguilla, Sinarcas, Titaguas, Tuéjar.

4.- Características generales

Área básicamente fluvial estructurada alrededor del cauce del río Turia. Alberga importantes ejemplos de bosques de galería y ríquedos escarpados las "Hoces del Turia". Coincide parcialmente con la ZEPa Alto turia y Sierra del negrete (ES0000449).



5.- Hábitats y especies destacables

Las sierras circundantes, incluidas también en el LIC, están pobladas por pinares generalmente de *Pinus halepensis*, con algunas representaciones de pinares de *Pinus nigra* (hábitat 9530), en buen estado de conservación. Además, en toda el área parecen buenas representaciones de los hábitats 6110 (Prados cársticos) y 6220 (Pastizales terofíticos).

Por otro lado, en la zona se encuentran numerosos enclaves considerados aptos para la regeneración de tejeras (hábitat 9580).

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

**FICHA 5.- ÁREAS EMERGIDAS DE LAS ISLAS COLUMBRETES
(ES0000061)**

1.- Superficie

19,40 Ha

2.- Provincia

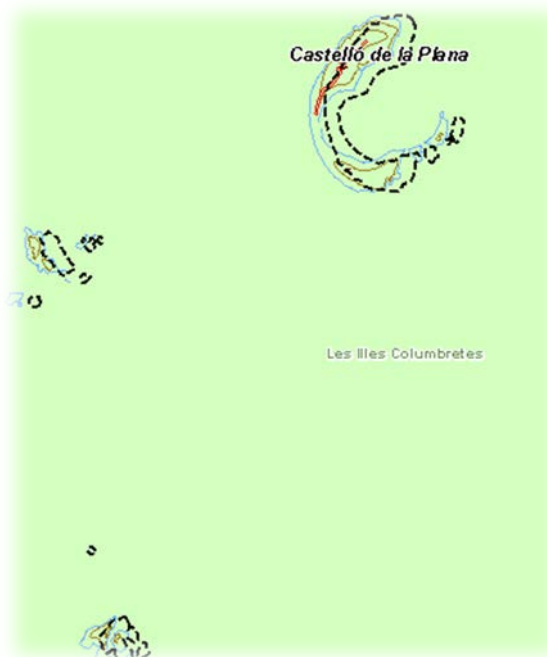
Castellón

3.- Municipios afectados

Castellón de la Plana.

4.- Características generales

Islas de origen volcánico. Albergan numerosas especies relacionadas con el subárido alicantino. Existen además endemismos exclusivos. Destacan las poblaciones de Pardela Cenicienta (*Calonectris diomedea*) y halcón de Eleonor (*Falco eleonora*). La lagartija endémica de Columbretes ha sido recientemente reconocida como especie con la denominación de *Podarcis atrata*. Coincide con la ZEPA del mismo nombre (ES0000061).



Gran parte de la LIC marino del mismo nombre ha sido segregado para quedar bajo la competencia de la Administración General del Estado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2014, del Consell, por el que se adecuan los espacios protegidos de la Red Natura 2000 marinos y marítimo-terrestres al reparto de competencias en el medio marino establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (DOCV de 28 de abril de 2014. Num. 7262).

5.- Hábitats y especies destacables

En cuanto a los hábitats presentes cuentan con representación de acantilados con vegetación de las costas mediterráneas con *Limonium* (1240), matorrales halófilos mediterráneos y termoatlánticos (*Sarcocornetea fruticosi*) (1420), matorrales halonitrófilos (*Pegano-Salsoletea*) (1430) y Matorrales termomediterráneos y pre-estépicos (5330).

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 6.- ARENAL DE PETRER (ES5212010)

1.- Superficie

1,02 Ha

2.- Provincia

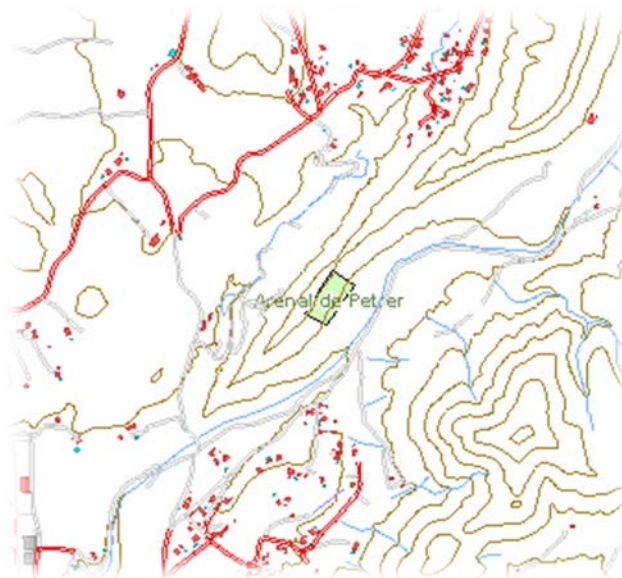
Alicante

3.- Municipios afectados

Petrer.

4.- Características generales

Curiosa formación dunar interior que alberga una de las mejores representaciones de la vegetación psamófila continental existente en la Comunitat Valenciana.



Duna interior de gran originalidad geomorfológica y botánica.

5.- Hábitats y especies destacables

Dunas con céspedes de *Malcomietalia* (2230).

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*). Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 7.- ARROYO CEREZO (ES5233035)

1.- Superficie

5.402,66 Ha

2.- Provincia

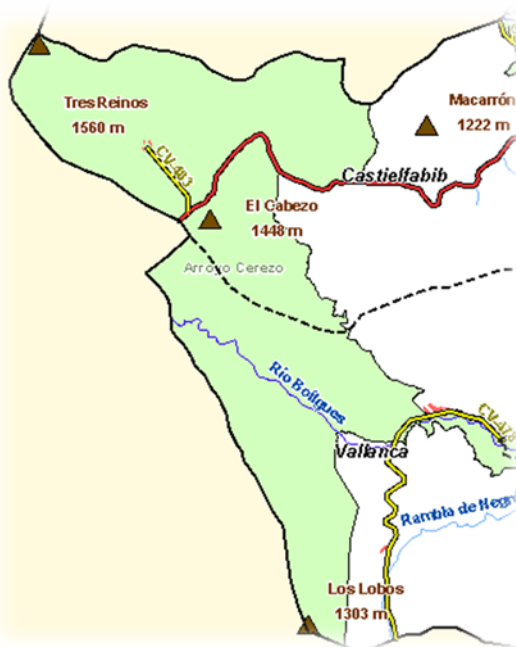
Valencia

3.- Municipios afectados

Castielfabib, Vallanca

4.- Características generales

Zona forestal de gran interés por albergar formaciones de pinares negros y sabinars albares, además de otros hábitats de alta montaña mediterránea. Coincide en parte con la delimitación de la ZEPA Hontanar - La Ferriza (ES0000448).



5.- Hábitats y especies destacables

Además de los mencionados pinares de pinos negros endémicos (*9530) y los bosques de Juniperus (*9560), se encuentran bien representados los brezales oromediterráneos endémicos con aliaga (4090), los encinares (9340), las pendientes rocosas (8210), etc...

En cuanto a las especies, destacan rapaces como Circaetus gallicus, Bubo bubo, Aquila chrysaetos, Falco peregrinus o Hieraaetus pennatus, así como otras especies destacadas como Anthus campestris, Chersophilus duponti, Emberiza hortulana, etc...

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión. Existe un Proyecto de decreto del Consell por el que se declara como zona especiales de conservación (ZEC) junto con otros los lugares de importancia comunitaria y se aprueba la norma de gestión sometido a información pública mediante DOCV n 7.342 de 28 de agosto de 2014.

Puede consultarse dicho borrador en la siguiente dirección: [http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/ea/planeamiento/2012.083.1.01/DC_Rincon%20Ademuz%20\(sept%202012\)%20Imag%20reduc%20rev.pdf](http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/ea/planeamiento/2012.083.1.01/DC_Rincon%20Ademuz%20(sept%202012)%20Imag%20reduc%20rev.pdf)

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 8.- CAP DE CULLERA (ES5232010)

1.- Superficie

0,21 Ha

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Cullera

4.- Características generales

Microrreserva vegetal que constituye la única representación, a nivel mundial, de la comunidad *Crithmo-Limonietum dufourii*. Además, representa la única población conocida de esta especie sobre acantilados marinos.



5.- Hábitats y especies destacables

El único hábitat existente en este pequeño LIC es lógicamente el de acantilados con vegetación de *Limonium* endémicos (1240), mientras que la especie más destacada es precisamente el citado *L. dufourii*.

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 9.- CAP DE LES HORTES (ES5213032)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Alicante

4.- Características generales

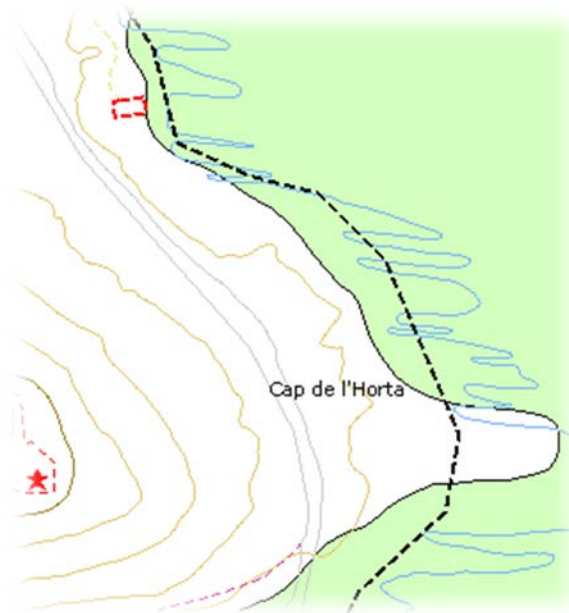
Zona litoral con comunidades vegetales de acantilados que incluye la microrreserva homónima.

5.- Hábitats y especies destacables

El único hábitat existente en este pequeño LIC es lógicamente el de acantilados con vegetación de *Limonium* endémicos (1240).

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 10.- CLOT DE GALVANY (ES0000462)

1.- Superficie

268,08 Ha

2.- Provincia

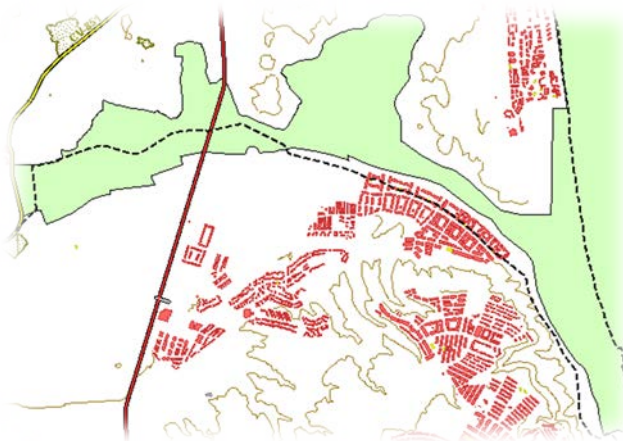
Alicante

3.- Municipios afectados

Elche, Santa Pola

4.- Características generales

Alberga poblaciones nidificantes de 15 especies de aves acuáticas incluidas del Anexo I, e invernan de forma regular hasta 7 especies del mismo anexo. Presenta importancia regional para las anátidas amenazadas Malvasía Cabeciblanca y Cerceta Pardilla, con el 16,4 y 9,3% de los efectivos totales de la Comunidad Valenciana. Coincide con la ZEPA de la misma denominación y numeración.



5.- Hábitats y especies destacables

Se pueden distinguir diferentes ecosistemas, que contienen una flora y fauna de gran relevancia, entre los que cabe destacar las lagunas (1150), las dunas costeras y los matorrales litorales. Destaca la presencia de especies de avifauna como la cerceta pardilla, la garcilla cangrejera, la malvasía cabeciblanca y el porrón pardo.

Asimismo, este paraje destaca por la presencia de diversas comunidades florísticas de dunas, saladares -en las que destacan *Limonium furfuraceum*, *L. parvibracteatum* y *L. santapolense*- y comunidades acuáticas con *Ruppia maritima* y *Lamprothamnium papulosum*. Alberga asimismo la mejor formación dunar en el tercio sur de la Comunidad Valenciana, con un sistema de dunas móviles, semifijas y fijas. Las lomas elevadas albergan pinares y matorrales con presencia de los endemismos *Thymus longiflorus* y *Sideritis leucantha*.

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

Declarado Paraje Natural Municipal mediante Acuerdo de 21 de enero de 2005, del Consell de la Generalitat (DOCV 4931 del 25-1-2005), así como zona húmeda.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 11.- COVA DE LA MONEDA-COTES (ES5233050)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Cotes

4.- Características generales

Cueva de interés para murciélagos, considerada el segundo refugio en importancia de la Comunitat Valenciana. La cueva alberga la segunda mayor colonia conocida en España de *Myotis capaccinii* y la primera colonia valenciana de *Rhinolophus mehelyi*. Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (5330) Matorrales termomediterráneos y preestépicos; (8310) Cuevas no explotadas por el turismo; y (*6220) Zonas subestépicas de gramíneas y anuales del Thero-Brachypodietea.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5261 de 18 de Mayo de 2006).

Refugio de verano en base al Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5279 de 13 de junio de 2006).

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 12.- COVA DE LES MERAVELLES D'ALZIRA (ES5234006)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Alzira

4.- Características generales

Cueva de interés para los murciélagos, considerada refugio de importancia para la Comunitat Valenciana. Los quirópteros más significativos en la cueva son *Rhinolophus ferrum-equinum*, *Rh. euryale*, *Miniopterus schreibersii*, *Myotis myotis*, *M. blithyi* y *M. capaccinii*.



Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.

5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Refugio de verano en base al Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5279 de 13 de junio de 2006).

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 13.- COVA DE LES MERAVELLES DE LLOMBAI (ES5233051)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Llombai

4.- Características generales

Cueva de interés para los murciélagos, considerada el cuarto refugio de importancia para la Comunitat Valenciana. Los quirópteros más significativos en la cueva son *Rhinolophus euryale*, *Miniopterus schreibersii* y *Myotis capaccinii*. Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (5330) Matorrales termomediterráneos y preestépicos; (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Refugio de verano en base al Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5279 de 13 de junio de 2006).

Cueva adscrita al Paraje Natural Els Cerros mediante acuerdo de 22 de abril de 2005, del Consell de la Generalitat, por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Els Cerros en el término municipal de Llombai (DOCV nº 4995 de 28 de abril de 2005).

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 14.- COVA DE LES RATES PENADES (ES5233049)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

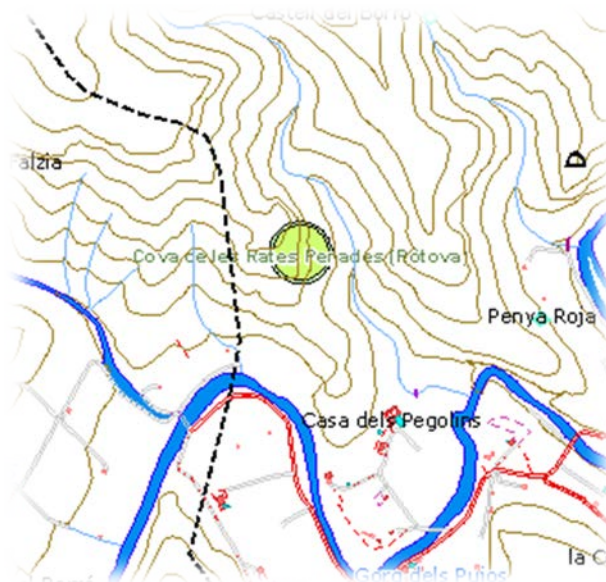
Valencia

3.- Municipios afectados

Rótova

4.- Características generales

Cueva que constituye el primer refugio en importancia para la conservación de murciélagos en la Comunidad Valenciana. El lugar incluye además la microrreserva de flora declarada en razón de la presencia de diversas especies endémicas y de interés.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (5330) Matorrales termomediterráneos y preestépico; (8210) Pendientes rocosas calcícolas con vegetación casmofítica; (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5261 de 18 de Mayo de 2006).

Refugio de verano en base al Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5279 de 13 de junio de 2006).

Incluida en la Reserva de fauna conocida como Cova de les rates penades de Rótova mediante la Orden de 22 de octubre de 2004, de la Conselleria de Territorio y Vivienda (DOCV núm. 4882 de 12 de noviembre de 2004).

Cueva adscrita a la ZEPA denominada Montdúver-Marjal de la Safor.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Conselleria de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 15.- COVA DEL SARDINER (ES5234001)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

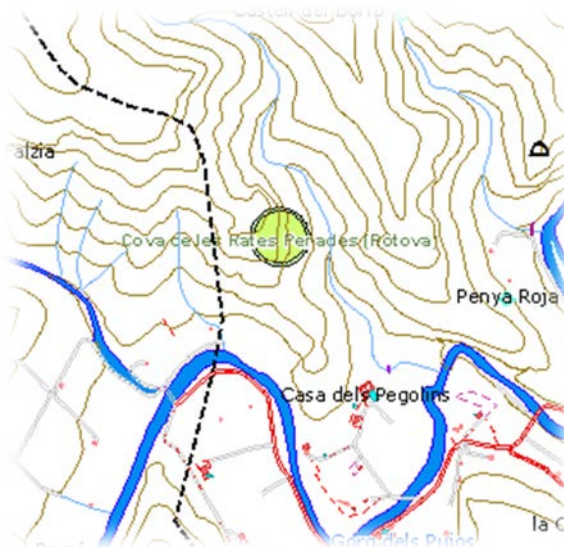
Valencia

3.- Municipios afectados

Sagunto

4.- Características generales

Cueva de gran interés como refugio para murciélagos, considerada el primero en importancia de la Comunitat Valenciana para *Miniopterus schreibersi*. Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5261 de 18 de Mayo de 2006).

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 16.- COVA DELS MOSSEGUELLOS (ES5214003)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

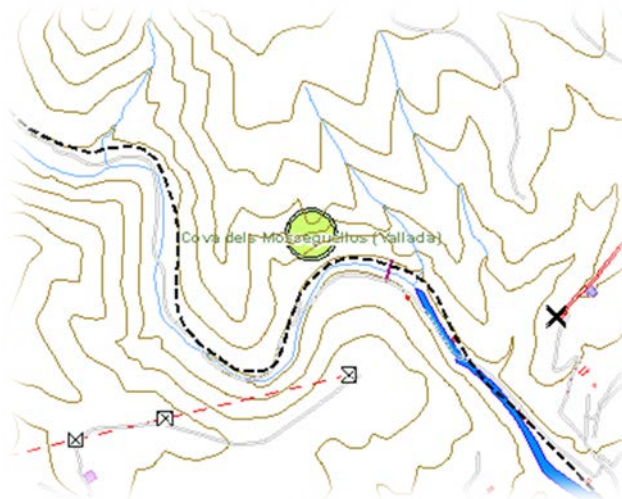
Valencia

3.- Municipios afectados

Vallada

4.- Características generales

Cueva de interés para los murciélagos que alberga una interesante población primaveral y estival de *Myotis*. Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5261 de 18 de Mayo de 2006).

Cueva adscrita a la ZEPA denominada Sierra de Martes- Muela de Cortes

Incluída parcialmente en la Reserva de Fauna conocida como Cova dels Mosseguers mediante la Orden de 12 de febrero de 2008, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se declaran cuatro reservas de fauna en la Comunidad Valenciana.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 17.- COVA JULIANA (ES5214004)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

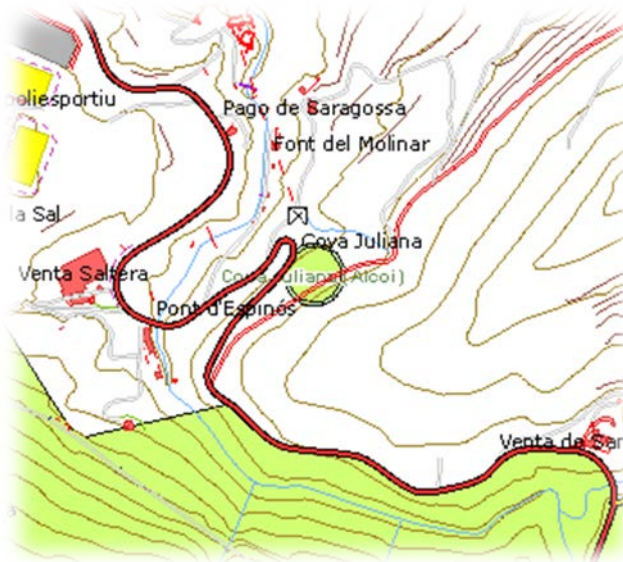
Alicante

3.- Municipios afectados

Alcoy

4.- Características generales

Cueva de gran desarrollo cársico, con numerosos pasadizos y salas de gran tamaño, algunas de ellas ocupadas por corrientes de agua. La cueva es considerada el quinto refugio en importancia para los quirópteros en la Comunitat Valenciana. Entre las especies presentes, cabe destacar *Miniopterus scheibersii*, *Myotis blythii*, *Myotis myotis* y *Rhinolophus euryale*.



Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.

5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva adscrita a la ZEPA denominada Sierra de Mariola i de la Font Roja.

Refugio de verano en base al Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5279 de 13 de junio de 2006).

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 18.- COVA OBSCURA (ES5224001)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

Castellón

3.- Municipios afectados

Atzeneta del Maestrat.

4.- Características generales

Cueva de gran interés como refugio para murciélagos, sobre todo para *Myotis emarginatus*, para la cual constituye la cuarta localidad

importancia de la Comunitat Valenciana. Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunidad Valenciana.

Refugio de verano en virtud del Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 19.- COVA XURRA (ES5234007)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

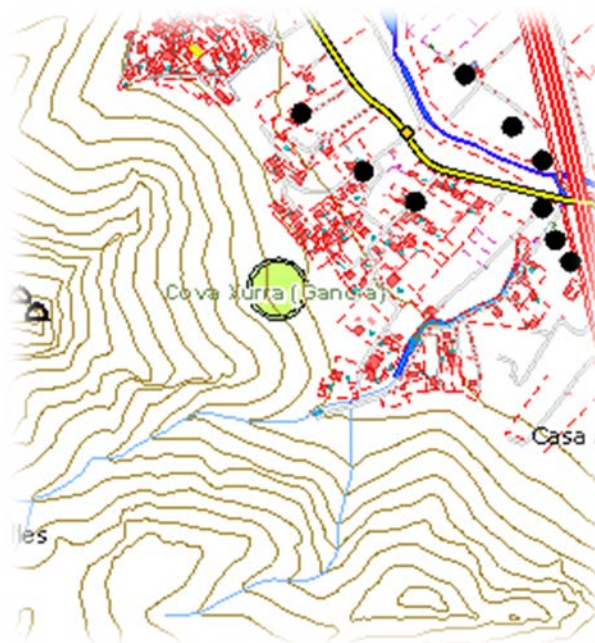
Valencia

3.- Municipios afectados

Gandía.

4.- Características generales

Cueva de interés para los murciélagos, considerada refugio de importancia para la Comunitat Valenciana. Los quirópteros más significativos en la cueva son *Rhinolophus euryale* y *Myotis nattereri*. Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunidad Valenciana.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 20.- CUEVA DEL BARRANCO HONDO (ES5234004)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

Valencia

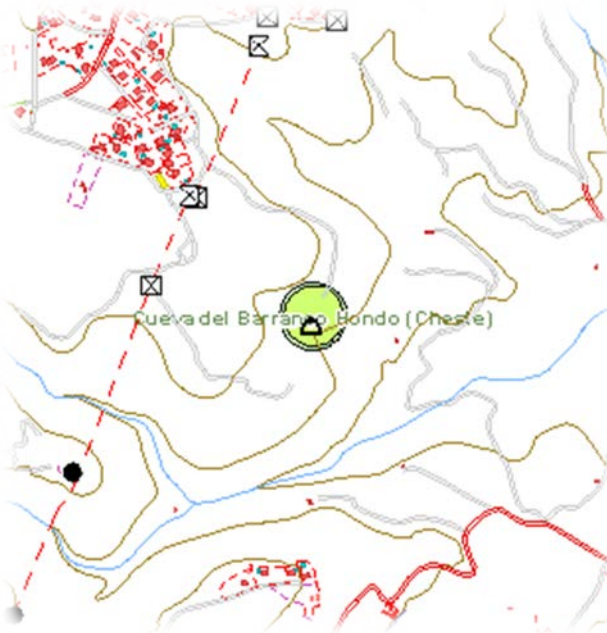
3.- Municipios afectados

Cheste.

4.- Características generales

Cavidad relevante por albergar una población destacable del quiróptero *Rhinolophus hipposideros*.

Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunidad Valenciana.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 21.- CUEVA DEL PERRO (ES5214001)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Cox.

4.- Características generales

Cueva situada muy próxima al límite del LIC Sierra de Callosa, y que representa un importante refugio de quirópteros.

Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.

5.- Hábitats y especies destacables

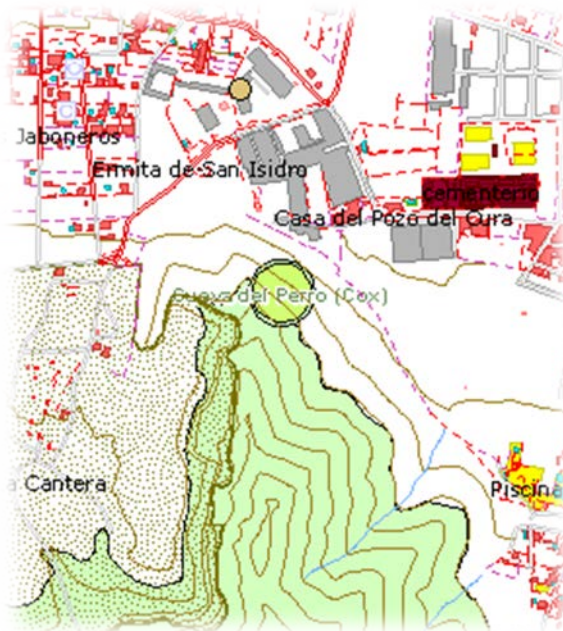
Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunidad Valenciana.

Cueva adscrita a la ZEPA Serres del Sur d'Alacant.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 22.- CUEVA NEGRA (ES5234002)

1.- Superficie

1 Ha

2.- Provincia

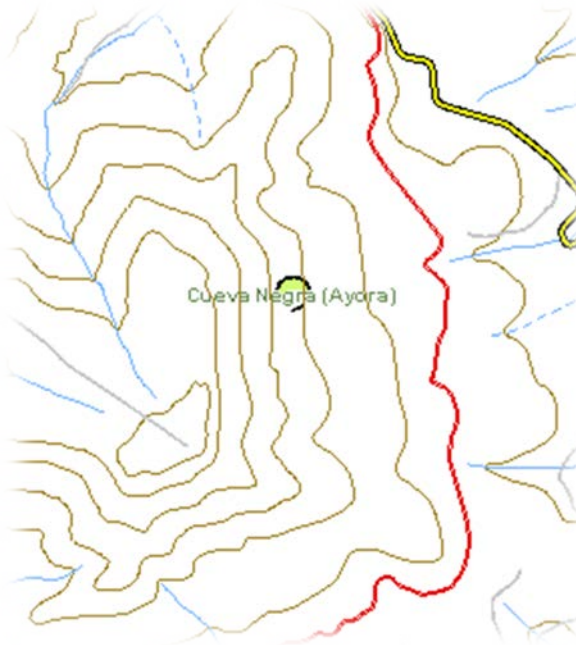
Valencia

3.- Municipios afectados

Ayora.

4.- Características generales

Cavidad relevante por albergar diversas especies de quirópteros. Se han indicado en la cavidad *Rhinolophus ferrum-equinum*, *Rh. Hipposideros*, *Rh. Euryale*, *Myotis myotis*, *M. emarginatus*, *Plecotus austriacus* y *Miniopterus schreibersii*. Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunidad Valenciana.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 23.- CURS ALT DEL RIU MILLARS (ES5222004)

1.- Superficie

10.015,14 Ha

2.- Provincia

Castellón

3.- Municipios afectados



Arañuel, Argelita, Caudiel, Cirat, Espadilla, Fanzara, Fuente la Reina, Montán, Montanejos, Onda, Puebla de Arenoso, Ribesalbes, Toga, Torrechiva, Vallat, Villanueva de Viver.

4.- Características generales

Zona básicamente fluvial que comprende el tramo alto y medio del curso del río Millars. En la mayor parte de la zona delimitada, son precisamente los hábitats ligados al río los que motivan su delimitación. Sin embargo, y en la cabecera de éste, se ha considerado de interés incluir además una zona montañosa caracterizada sobre todo por el interés de sus ecosistemas forestales.

5.- Hábitats y especies destacables

La zona de cabecera a la que se ha aludido anteriormente alberga interesantes hábitats forestales, como los carrascales (9340), robledales de *Quercus pyrenaica* (9230) y sobre todo bosques de *Pinus sylvestris* con *Juniperus sabina* (*9560). Los paredones rocosos del curso del río albergan hábitats como las pendientes rocosas calcícolas (8210), mientras que a lo largo del cauce domina como es lógico el río de caudal permanente (3280), además de los bosques de ribera, como las fresnedas termófilas (91B0), Nerio-Tamaricetea (92D0), prados húmedos de Molinio-Holoschoenion (6420), etc...

En cuanto a las especies, conviene destacar por su relevancia –y además de una notable variedad de rapaces—las asociadas de nuevo al río, como *Chondrostoma toxostoma*, *Rutilus arcasii*, etc...

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 24.- CURS MITJÀ DEL RIU ALBAIDA (ES5232008)

1.- Superficie

863,94 Ha

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Alfarrasí, Bellús, Benigànim, Benisuera, Genovés, Guadasséquies, Montaverner, Otos, la Pobla del Duc, Quatretonda, Sempere, Xàtiva.

4.- Características generales

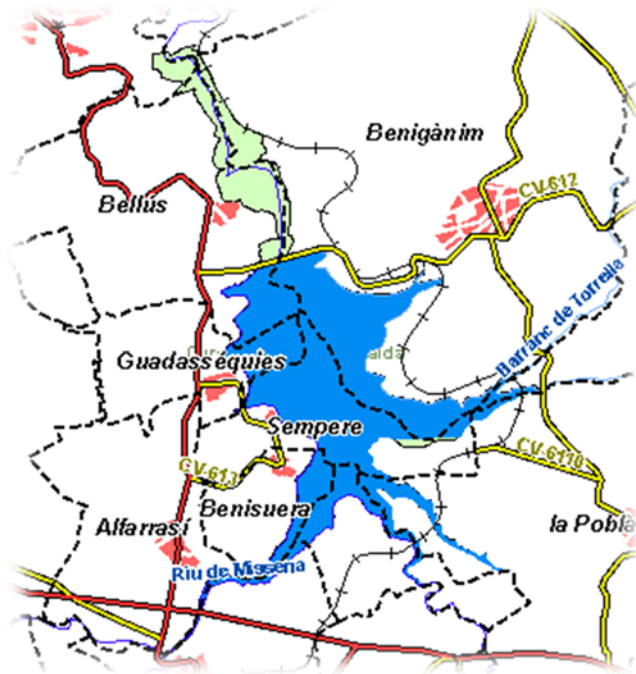
Zona exclusivamente fluvial formada por el curso del riu Albaida; pueden distinguirse dos áreas fácilmente diferenciables a partir del recientemente construido embalse de Bellús. Así, aguas arriba del mismo, el cauce se encuentra limitado por una extensa área agrícola, siendo la calidad de las aguas menor por los efluentes industriales vertidos a lo largo de la Vall d'Albaida. Sin embargo, aguas abajo del embalse y sobre todo en la zona conocida como Estret de les Aigües, el rio alcanza una elevada calidad ambiental, configurando así mismo y a pesar de la presión urbanística ecosistemas ribereños de cierto interés.

5.- Hábitats y especies destacables

La justificación básica del lugar propuesto se basa en la necesidad de establecer espacios destinados a la conservación de especies de peces continentales como *Rutilus arcasii* o *Chondrostoma arrigonis*. Por esta razón, los hábitats presentes se circunscriben a los citados ambientes fluviales: rios mediterránea (3250), Nerio-Tamaricetea (92D0), prados húmedos mediterráneos (6420) y galerías fluviales de *Salix* y *Populus alba* (92A0).

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 25.- CURS MITJÀ DEL RIU PALÀNCIA (ES5232003)

1.- Superficie

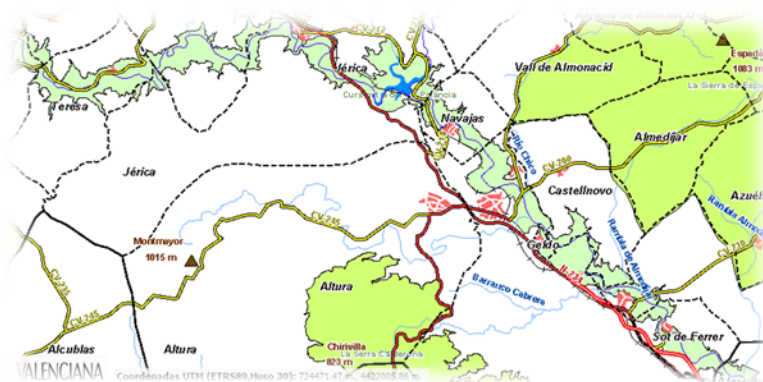
3.664,16 Ha

2.- Provincia

Castellón/Valencia.

3.- Municipios afectados

Algar de Palancia, Bejís, Castellново, Geldo, Jérica, Navajas, Segorbe, Soneja, Sot de Ferrer, Teresa, Torás, Viver.



4.- Características generales

Zona exclusivamente fluvial destinada a incluir básicamente el dominio público hidráulico y terrenos adyacentes del curso medio del río Palancia, desde el límite con el LIC anterior hasta la presa del Algar. Su objetivo se reduce en general a la protección del medio fluvial como hábitat de diversas especies de peces.

5.- Hábitats y especies destacables

Los únicos hábitats relevantes son los asociados al ambiente fluvial, entre ellos los ríos mediterráneos con caudal permanente con *Glaucium flavum* (3250) y con galerías de *Salix* y *Populus alba* (3280), las formaciones de *Nerio-Tamaricetea* (92D0), las galerías de *Salix* y *Populus* (92AO) y los prados húmedos mediterráneos del *MolinioHoloschoenion* (6420).

En cuanto a las especies, debe destacarse como se ha dicho la ictiofauna, y sobre todo *Rutilus arcasii*, aunque también deben mencionarse especies de aves como *Alcedo atthis*.

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 26.- DESEMBOCADURA DEL RIU MILLARS (ES0000211)

1.- Superficie

345,84 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Almassora, Borriana, Vila-real.

4.- Características generales

Representa el tramo final del río Mijares, en cuya desembocadura se formó un pequeño delta. El cauce circula dentro de unos diques elevados artificialmente con materiales propios de la zona (cantos rodados), estando la mayor parte de la superficie restante cubierta por amplias extensiones de grava con vegetación anual. Coincide íntegramente con el ámbito de la ZEPA del mismo nombre y numeración.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de los matorrales termomediterráneos (5330), aparecen en la zona diversos hábitats ligados al ambiente fluvial y litoral, como los ríos mediterráneos de caudal permanente con *Glaucium flavum* (3250), las galerías de Nerio-Tamaricetea (92D0), lagos eutróficos naturales (3150), etc.

Alberga poblaciones nidificantes de 5 especies de aves acuáticas incluidas del Anexo I, e invernan de forma regular hasta 5 especies del mismo anexo. Ha tenido importancia regional para el Chorlito de Patinegro y Cigüeñuela Común, aunque cambios recientes en la morfología del cauce han mermado las características del entorno para la nidificación de estas aves desde 2003. Zona de paso e invernada para diversas especies de aves acuáticas, si bien sus poblaciones son poco relevantes respecto a los totales nacionales.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 27.- DESERT DE LES PALMES (ES5221002)

1.- Superficie

3.075,60 Ha.

2.- Provincia

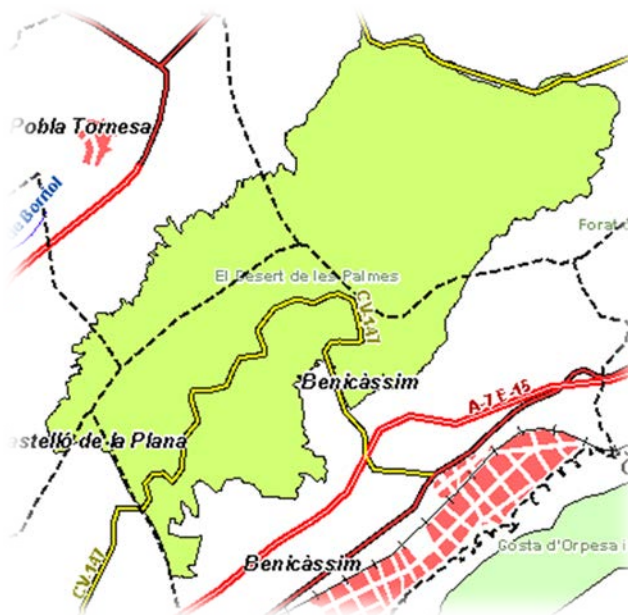
Castellón.

3.- Municipios afectados

Cabanes, Castellón de la Plana, Benicàssim, Borriol, la Pobla de Tornesa.

4.- Características generales

Enclave silíceo en la plana de Castellón, destacando por su singular paisaje y por contener una población de Testudo hermanni reintroducida. Contiene una excelente representación del hábitat "Querco cocciferae-Pistacietum lentisci". Tiene importancia para rapaces. Se localiza en sus límites el Forat de Ferrás (Oropesa), considerado el 9º refugio en importancia para los quirópteros en la C. Valenciana. Coincide con la ZEPA de la misma denominación y numeración.



5.- Hábitats y especies destacables

Los matorrales termomediterráneos (5330) se encuentran muy bien representados, además de otros como los carrascales (9340), los brezales secos europeos (4030) y, sobre todo, las pendientes rocosas silíceas (8220).

Entre las especies, a destacar aves como *Hieraeetus fasciatus*, *Falco peregrinus* o *Bubo bubo*, así como reptiles como *Testudo hermanni*.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 28.- DUNES DE GUARDAMAR (ES5213025)

1.- Superficie

726,24 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

Elche, Guardamar del Segura, San Fulgencio.

4.- Características generales

Se trata de uno de los mejores cordones dunares de la costa mediterránea valenciana, con casi 14 kilómetros continuos. Alberga numerosos hábitats asociados a las formaciones de dunas, desde las formaciones pioneras hasta los pinares de P. pinea.

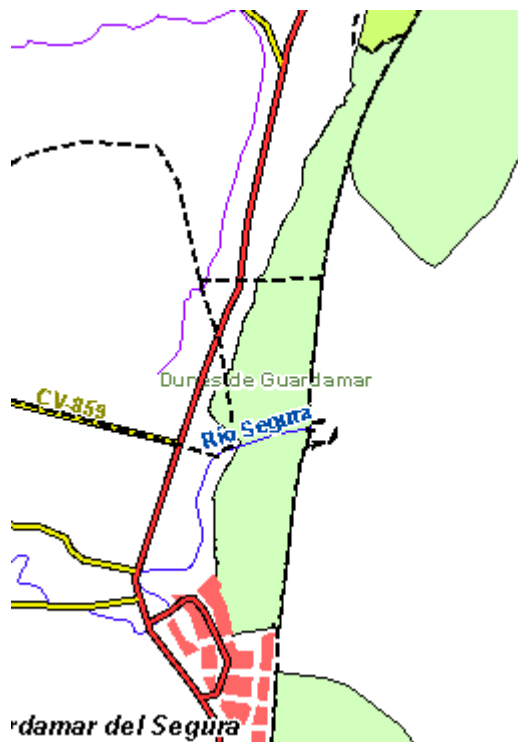
5.- Hábitats y especies destacables

El hábitat mejor representado es el constituido por las dunas con bosques de P. pinea (*2270) y con vegetación de Cisto-Lavanduletea (2260), completando el resto todo el conjunto de formaciones asociadas a los ecosistemas dunares litorales: pastizales salinos mediterráneos (1410), dunas fijas (2210), dunas embrionarias (2110), dunas móviles con Ammophila (2120), etc...

En cuanto a las especies, a destacar algunas aves como Sylvia undata o Galerida theklae.

6.- Estado de tramitación

No se ha iniciado el proceso para su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 29.- DUNES DE LA SAFOR (ES5233038)

1.- Superficie

68,64 Ha.

2.- Provincia

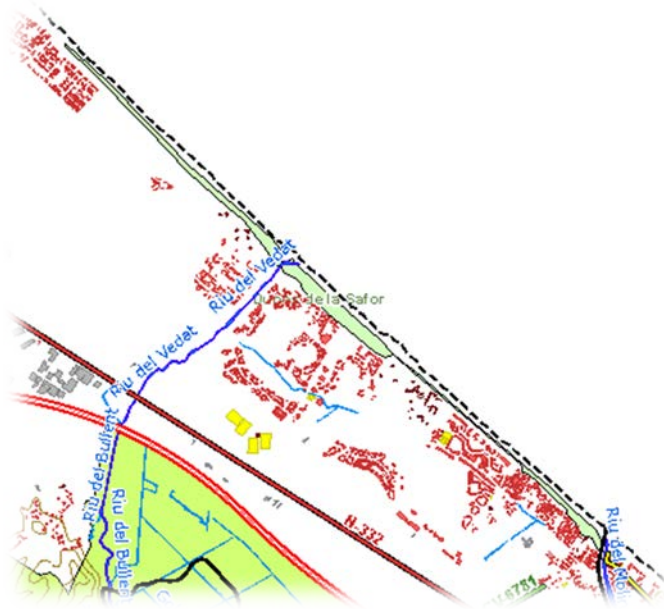
Alicante.

3.- Municipios afectados

Cullera, Daimús, Gandia, Guardamar de la Safor, Oliva, Piles, Tavernes de la Valldigna, Xeraco.

4.- Características generales

Lugar propuesto con el fin de albergar todos los restos de cordones dunares aún existentes en la comarca de la Safor. Se restringe al dominio público marítimo-terrestre.



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats presentes son las dunas móviles embrionarias (2110), las dunas móviles de litoral con *Ammophila arenaria* (2120), dunas fijas de *Crucianellion maritimae* (2210), dunas con céspedes de *Malcomietalia* (2230) y las dunas con vegetación esclerófila del *CistoLavanduletalia* (2260).

En cuanto a las especies, a destacar la presencia de la hierba perenne “*Kosteletzkia pentacarpos*”.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

Existe un borrador de para su declaración y aprobación del Plan de Gestión junto con los LIC “Serra de Corbera”, “Serres del Montdúver i Marxuquera”, “Marjal de la Safor”, y la ZEPA “Montdúver-Marjal de la Safor” de fecha 2014. Disponible en: <http://cth.gva.es/webdoc/documento.ashx?id=172174>

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 30.- EL FONDO D'ELX-CREVILLET (ES0000058)

1.- Superficie

2.374,65 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

Elche, Crevillent.

4.- Características generales

Es la segunda zona húmeda en importancia de la C. Valenciana después de L'Albufera. Resulta de gran importancia para la conservación de hábitats ligados a aguas saladas. Alberga varias especies vegetales endémicas. Destaca por su importancia para la conservación de varias especies de aves acuáticas amenazadas siendo el principal lugar para la nidificación de la cerceta pardilla y uno de los principales para la malvasía cabeciblanca y uno de los tres lugares españoles en que nidifica el flamenco Sitio designado como RAMSAR, más de 20.000 aves acuáticas invernantes habitualmente. Coincide con la ZEPA de la misma denominación (ES0000484).



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats principales en la zona son las aguas oligomesotróficas calcáreas (3140), lagos naturales (3150) y lagunas costeras (*1150), así como los matorrales halófilos (1420), estepas salinas (*1510), pastizales salinos (1410), tarayares (92D0) y matorrales halonitrófilos (1430).

En cuanto a las especies, destacar la *Marmaronetta angustirostris*, así como *Porphyrio porphyrio*, *Circus aeruginosus*, *Fulica cristata*, *Ardeola ralloides*, *Oxyura leucocephala*, *Plegadis falcinellus*, *Phoenicopterus ruber*, etc..

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 31.- ELS AFLORINS (ES5213054)

1.- Superficie

10.115,65 Ha.

2.- Provincia

Alicante/Valencia.

3.- Municipios afectados

Banyeres de Mariola, Beneixama, Cañada, el Camp de Mirra, Fontanars dels Alforins, Ontinyent, Villena.

4.- Características generales

Se trata de un valle agrícola, considerado a pesar de ello de un gran interés, ya que a causa de su peculiar configuración -parcelas de pequeño tamaño en las que alternan cultivos de cereal, vid y frutales, separados por setos y márgenes naturales e incluso algunos originales arenales interiores colonizados por pinares de pino piñonero-la convierten en hábitat apropiado para un gran número de especies de fauna, sobre todo pequeñas rapaces. Se incluye, así mismo, una pequeña zona de montaña -en la Serra de la Solana de Beneixama- que incorpora hábitats de cierto interés. Coincide con el ámbito de la ZEPA de la misma denominación (ES0000455).



5.- Hábitats y especies destacables

De acuerdo con lo anteriormente dicho, no son los hábitats presentes el factor de mayor relevancia en la zona, aun cuando se encuentren bien representados elementos como los matorrales arborescentes con *Juniperus* (5210), los prados anuales de *TheroBrachypodietea* (*6220), los prados calcáreos cársticos (*6110) o las dunas con bsoques de *Pinus pinea* (*2270).

Sin embargo, entre las especies prioritarias se encuentran rapaces como *Aquila chrysaetos*, *Bubo bubo*, *Circus pygargus*, *Falco columbarius*, *Falco naumanni* o *Falco preregrinus*, así como especies esteparias muy escasas en el territorio valenciano, como *Burhinus oedicnemus*, *Melanocorypha calandra*, *Otis tarda*, *Pterocles alchata* o *Tetrax tetrax*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 32.- FORAT D'EN FERRÀS-ORPESA (ES5223053)

1.- Superficie

1 Ha.

2.- Provincia

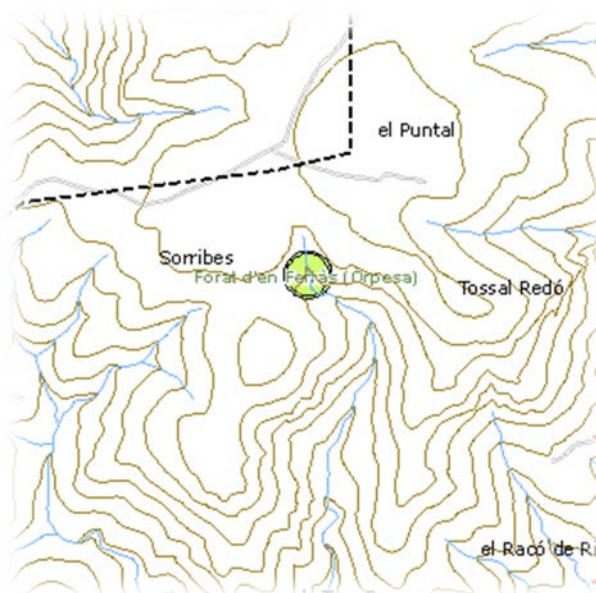
Castellón.

3.- Municipios afectados

Oropesa del Mar.

4.- Características generales

Cueva de gran interés como refugio para murciélagos, considerado el octavo en importancia de la Comunitat Valenciana.



Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.

5.- Hábitats y especies destacables

Además de las especies de murciélagos reseñadas, cuenta con representación de los siguientes hábitats: (5330) Matorrales termomediterráneos y preestépicos; (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunidad Valenciana.

Refugio de verano en virtud del Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 33.- HOCES DEL CABRIEL (ES5233010)

1.- Superficie

13.224,18 Ha.

2.- Provincia

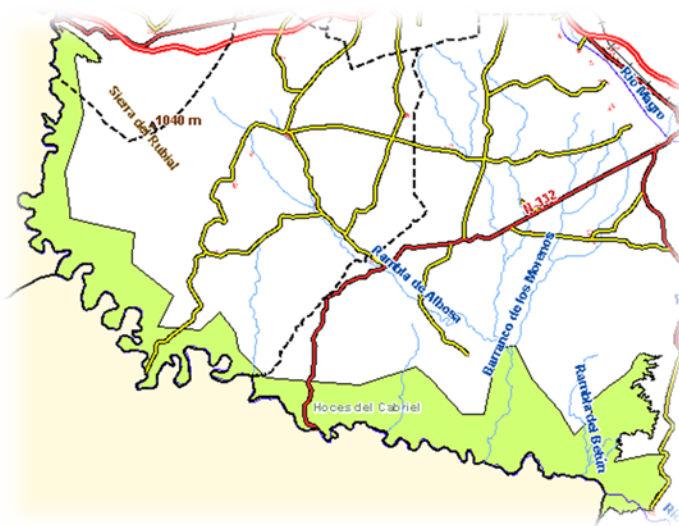
Valencia.

3.- Municipios afectados

Requena, Venta del Moro, Villargordo del Cabriel.

4.- Características generales

Zona extremadamente abrupta y de gran interés paisajístico y geomorfológico configurada por el río Cabriel al abrirse paso a través de una serie de estrechos desfiladeros flanqueados por acantilados que en algunos puntos alcanzan alturas destacables. Alberga por tanto un mosaico de ecosistemas riparios, roquedos y matorrales de alto valor ambiental y ricos en especies animales y vegetales de interés. Coincide con el ámbito de la ZEPA de la misma denominación (ES0000472).



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats más importantes en la zona son los asociados al ambiente fluvial y a los acantilados que rodean éste (las “Hoces del Cabriel”). Aún así, el hábitat mejor representado son los matorrales arborescentes de *Juniperus* (5210) y las zonas subestépicas de gramíneas y anuales del Thero-Brachypodietea (6220). En todo caso, son los hábitats riparios los que otorguen una mayor importancia a la zona, y entre ellos las galerías de *Salix* y *Populus alba* (92AO), Nerio-Tamaricetea (92D0), etc...

En cuanto a las especies, y además de las poblaciones de rapaces (*Hieraeetus fasciatus*, *H. Pennatus*, *Aquila chrysaetos*, etc.), debe destacarse la presencia de *Lutra lutra*, *Chondrostoma loxostoma* y *Discoglossus jeanneae*.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 34.- ILLA DE TABARCA (ES5213024)

1.- Superficie

43,49 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

Alicante.

4.- Características generales

Los Islotes de Tabarca comprenden cuatro islas o islotes: Tabarca (41,9 ha), La Cantera (1,77 ha), La Galera (0,49 ha) y La Nau (0,48 ha). Los islotes de la Nao y La Galera son pequeños afloramientos rocosos, no alterados por la acción humana y sin presencia de especies introducidas. Representan el único lugar de nidificación de aves marinas en el conjunto de islotes de Tabarca. Coincidente plenamente con la ZEPA del mismo nombre y numeración

5.- Hábitats y especies destacables

Cabe destacar la presencia de hábitats como las estepas salinas mediterráneas, (*1510); matorrales halófilos (1420); pastizales salinos, (1410) etc...

Alberga poblaciones nidificantes de una especie de ave marina incluida en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, presentando una de las escasas colonias de cría de Paño Europeo en la Comunidad Valenciana, que nidifica en los islotes de La Galera y La Nau (3,6% de los efectivos regionales de la especie).

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 35.- LAGUNA DE SALINAS (ES5212006)

1.- Superficie

282,30 Ha.

2.- Provincia

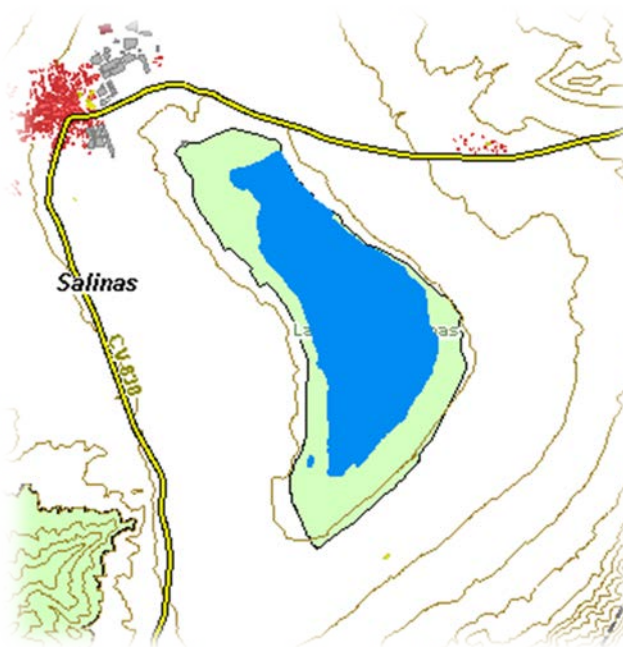
Alicante.

3.- Municipios afectados

Salinas.

4.- Características generales

Zona húmeda interior de carácter endorreico, caracterizada por la presencia de medios salinos derivados de la composición geológica del área. Alberga por ello excelentes ejemplos de vegetación halofítica, rasgo que representa la mayor singularidad de la zona propuesta.



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats más relevantes son los siguientes: estepas salinas mediterráneas (*1510), matorrales halonitrófilos (1430) y matorrales halófilos (1420).

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 36.- L'ALBUFERA (ES0000023)

1.- Superficie

27.538 Ha.

2.- Provincia

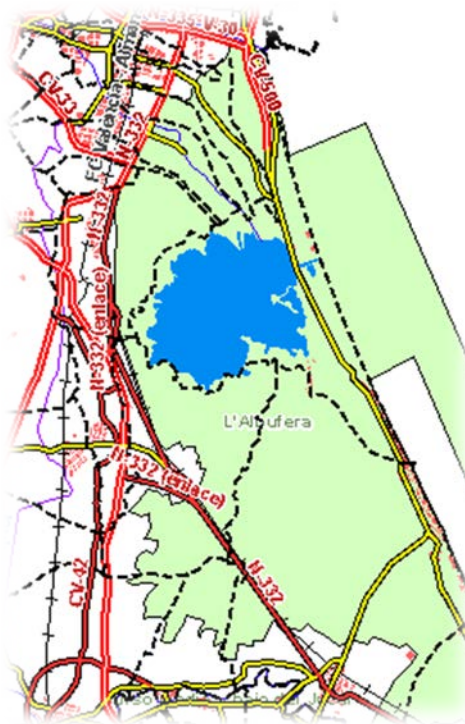
Valencia.

3.- Municipios afectados

Albal, Albalat de la Ribera, Alfafar, Algemesí, Beniparell, Catarroja, Cullera, Massanassa, Sedaví, Silla, Sollana, Sueca, Valencia.

4.- Características generales

Es la zona húmeda más importante de la Comunidad Valenciana y una de las principales de España. Contiene más del 2% del hábitat "lagunas" y más del 15% del "aguas oligo-mesotróficas calcáreas". Es importante para la conservación de numerosas aves acuáticas y contiene varios endemismos vegetales. Coincidente en su mayor parte con la ZEPA del mismo nombre (ES0000471).



5.- Hábitats y especies destacables

En cuanto a los hábitats se pueden encontrar. (1150) Lagunas; (1210) Vegetación anual pionera sobre desechos marinos acumulados; (1410) Pastizales salinos mediterráneos (*Juncetalia maritimi*); (2110) Dunas móviles con vegetación embrionaria; (3140) Aguas oligo-mesotróficas calcáreas con vegetación béntica con formaciones de caráceas etc...

En cuanto a las especies, se conoce la presencia de los quirópteros *Rhinolophus mehelyi*, *Rhinolophus ferrum-equinum*, *Miniopterus schreibersii* y *Myotis capaccinii*. También contiene peces de gran importancia como el samaruc (*Valencia hispanica*), el fartet (*Aphanius iberus*) y la colmilleja (*Cobitis taenia*). En cuanto a la flora, además de notables endemismos iberolevanticos, contiene grandes poblaciones de *Kosteletzkia pentcarpos* y se tienen referencias respecto a la presencia de *Marsilea quadrifolia* y *M. batardae*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 37.- L'ALT MAESTRAT (ES5223002)

1.- Superficie

43.612,7 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Ares del Maestrat, Benasal, Castellfort, Catí, Cincorres, Forcall, la Mata de Morella, Morella, Portell de Morella, Todolella, Vilafranca.

4.- Características generales

Área montañosa de gran calidad paisajística, en la que destacan los numerosos barrancos en los que, en bosques mixtos, hallan refugio especies singulares en el mediterráneo, propias de la región eurosiberiana. Alternando con los barrancos, destacan las parameras con sabinas propias de las altas montañas maestracenses. Además, se localizan en su interior dos refugios importantes para murciélagos.



5.- Hábitats y especies destacables

Entre la gran diversidad de hábitats presentes en la zona, cabe destacar por su extensión e interés los encinares (9340) y robledales (9240), además de los brezales oromediterráneos endémicos con aliaga (4090), los matorrales arborescentes con Juniperus (5210), bosques endémicos de Juniperus (*9561), prados alpinos y subalpinos calcáreos (6173) y las pendientes rocosas calcícolas (8211). Además, deben mencionarse diversos hábitats fluviales de interés, como las galerías de NerioTamaricetea (92D0) y Salix y Populus alba (92AO), los bosques de barrancos de Tilio-Acerion (*9180), ríos mediterráneos con caudal permanente con Glaucium flavum (3250), etc...

En cuanto a las especies, abundan en la zona Circaetus gallicus, Hieraaetus pennatus, Gyps fulvus, Aquila chrysaetos, Falco peregrinus, etc. Entre los quirópteros, se ha mencionado la presencia en las cuevas de la zona (especialmente en el Forat de Cantallops y la Ermita de la Mare de Déu de laFont) especies como Minopterus schreibersii, Myotis myotis, Myotis blythii o Barbastrella barbastrellus.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 38.- LVAJOS DE SINARCAS (ES5232005)

1.- Superficie

24,79 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Sinarcas.

4.- Características generales

Estanques temporales mediterráneos con comunidades semiacuáticas de *Eleocharis multicaulis* y comunidades herbáceas sobre suelos encharcados temporalmente (*Junco-Isoetetum velatae* y *Sisymbrello-Preslietum*

cervinae) con *Marsilea strigosa*. Constituyen hábitats únicos en la Comunitat Valenciana, a la vez que son refugio de especies de plantas muy raras incluidas en el Anexo II de la Directiva.

5.- Hábitats y especies destacables

El único hábitat presente es (3170*) Estanques temporales mediterráneos.

En cuanto a las especies destaca (1429) *Marsilea strigosa* Marsílea, trébol de cuatro hojas así como, la presencia de *Littorella uniflora*, *Myriophyllum alterniflorum*, *Isoetes velatum*, *Pleurodeles waltl* (Gallipato).

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC y aprobado el Plan de Gestión mediante Decreto 127/2015, de 31 de julio, del Consell, por el que se declaran como zonas especiales de conservación (ZEC) los lugares de importancia comunitaria (LIC) Lavajos de Sinarcas, Marjal de Nules y Marjal dels Moros, y se aprueban las normas de gestión para dichos LIC y para la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Marjal dels Moros. (DOCV nº 7586 de 5 de agosto de 2015). Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2015/08/05/pdf/2015_6980.pdf



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 39.- LITORAL DE BENICASIM (ES5223037)

1.- Superficie

8,22 Ha.

2.- Provincia

Castellón

3.- Municipios afectados

Oropesa del Mar.

4.- Características generales

Se trata de una zona costera caracterizada por acantilados y matorrales

litorales que conserva espacios de gran valor ambiental y paisajístico. La propuesta incluye además una pequeña área terrestre coincidente con la Microrreserva de Flora Torre Colomera. Hoy en día integrado junto con una zona marina en un LIC del mismo nombre.



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats presentes son: (1240) Acantilados con vegetación de las costas mediterráneas con *Limonium* spp. Endémicos; (5330) Matorrales termomediterráneos y pre-estépicos; (*6220) Zonas subestépicas de gramíneas y anuales del TheroBrachypodietea; y (9320) Bosques de *Olea* y *Ceratonia*.

En cuanto a las especies destaca la presencia de la *Galerida theklae*, *Oenanthe Leucura* y *Sylvia undata*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

Declarado Microrreserva de Flora Torre Colomera mediante la Orden de 16 de noviembre de 1998, de la Consellería de Medio Ambiente, por la que se declaran 14 microrreservas vegetales en la provincia de Castellón. (DOCV núm. 3385 de 02.12.1998)

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 40.- LITORAL DEL CABO ROIG (ES5213033)

1.- Superficie

7,15 Ha.

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Orihuela.

4.- Características generales

Zona terrestre que coincide con la microrreserva del Puntal de la Glea y que alberga una de las mejores poblaciones existentes de la especie vegetal prioritaria *Helianthemum caput-felis*. Hoy en día integrado junto con una zona marina en un LIC del mismo nombre.



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats presentes son: (2210) Dunas fijas del litoral del Crucianellion maritimae; y (2230) Dunas con céspedes de Malcomietalia.

En cuanto a las especies, únicamente cabe mencionar la citada población de *Helianthemum caput-felis*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 41.- LLACUNES DE LA MATA I TORREVIEJA (ES0000059)

1.- Superficie

3.709,16 Ha.

2.- Provincia

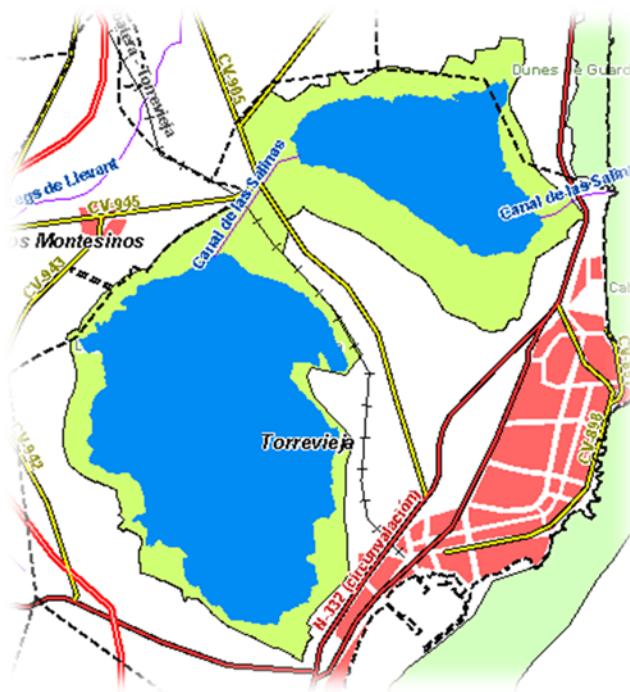
Alicante

3.- Municipios afectados

Guardamar del Segura, los Montesinos, Torrevieja.

4.- Características generales

Son dos grandes lagunas comunicadas artificialmente con el mar para su explotación salinera. Si bien las lagunas, contienen una concentración de sal excesiva que no permite el mantenimiento de flora acuática, sus orillas contienen excelentes representaciones de los hábitats ligados a suelos salinos, fundamentalmente el de matorrales halófilos mediterráneos, para el que este lugar es el más importante de la península. Coincide la con la ZEPA de la misma denominación (ES0000485).



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats más interesantes en la zona están asociados a medios salinos; entre ellos, cabe destacar las lagunas costeras (*1150), los matorrales halófilos mediterráneos (1420), las estepas salinas mediterráneas de *Limonietalia* (*1510), los pastizales salinos mediterráneos (1410), etc. Además, la vegetación de las riberas también reviste especial interés, con hábitats como los matorrales y tomillares (5330) de carácter marcadamente semiárido.

Respecto a las especies, destaca la presencia como nidificantes de *Sterna albifrons* y *S. hirundo*, así como de otras especies como *Himantopus himantopus*, *Burhinus oedicephalus* o *Circus pygargus*, entre otras. Otras especies de interés son los endemismos vegetales *Limonium furfuraceum*, *L. parvibracteatum* y *L. caesium*.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014.

Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Rescatado: 20/07/2015

**FICHA 42.- MAIGMÓ I SERRES DE LA FOIA DE CASTALLA
(ES5212008)**

1.- Superficie

13.822,99 Ha.

2.- Provincia

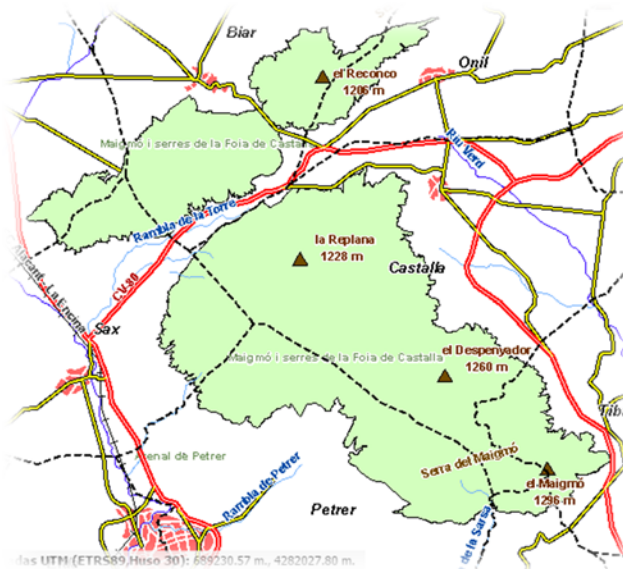
Alicante.

3.- Municipios afectados

Agost, Biar, Castalla, Onil, Petrer, Sax, Tibi, Villena.

4.- Características generales

Zona de media montaña mediterránea de especial interés por formar parte del gran núcleo forestal que ocupa



el centro de las comarcas del sur de la Comunitat Valenciana. Mantiene una excelente representación de hábitats forestales -entre los que destacan los pinares y algunos fragmentos de carrascar-y sobre todo una gran variedad de matorrales, que reflejan en su composición los matices edáficos y especialmente el marcado gradiente ombroclimático existente entre las vertientes del macizo o, lo que es lo mismo, entre el ambiente subhúmedo y el semiárido alicantino. También merecen destacarse los hábitats asociados a la presencia de yesos. Coincide con la ZEPA de la misma denominación (ES0000458).

5.- Hábitats y especies destacables

Cabe mencionar por su extensión los matorrales y tomillares (5334), retamares (5335) y matorrales arborescentes con *Juniperus* (5210), así como los prados anuales de Thero-Brachypodietea (*6220), los prados calcáreos cársticos (*6110) y los pinares de pinos mesogeanos (9540), además de los hábitats asociados a los roquedos y desprendimientos calcáreos (8130 y 8210), las galerías de Nerio-Tamaricetea (92D0) y la vegetación gipsícola ibérica (*1520).

En cuanto a las especies, lo más destacado se refiere a la presencia de diversas rapaces en la zona.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 43.- MARJAL DE ALMENARA (ES5223007)

1.- Superficie

1.496,93 Ha.

2.- Provincia

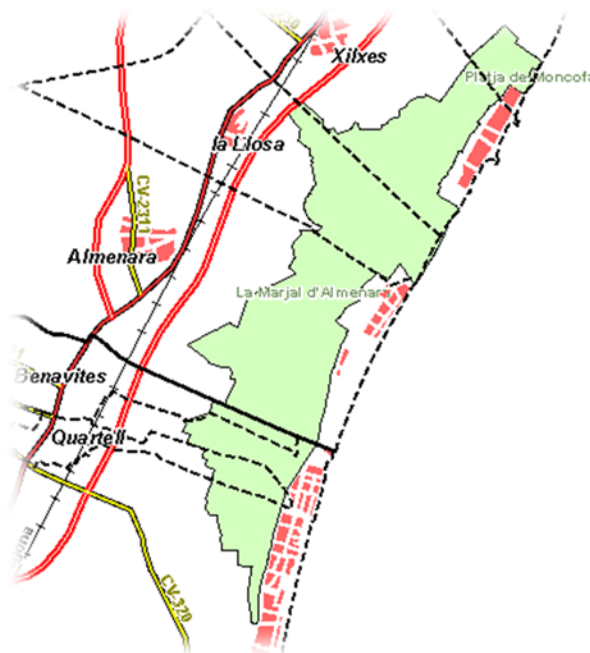
Castellón.

3.- Municipios afectados

Almenara, Benavites, Xilxes / Chilches, la Llosa, Moncofa, Quartell, Sagunt.

4.- Características generales

Es el segundo marjal más extenso de Castellón, contando con abundante agua de muy buena calidad. Contiene más del 2% del hábitat de turberas de carrizos básicos, así como una gran diversidad de hábitats propios de humedales. Muy importante para aves acuáticas, especialmente la cigüeñuela y el fumarel cariblanco, contiene poblaciones de Valencia hispánica y galápagos europeo y algunas especies de flora endémicas. Coincide con la ZEPA de la misma denominación (ES0000450).



5.- Hábitats y especies destacables

Cabe mencionar la presencia de los hábitats: (1150) Lagunas; (1410) Pastizales salinos mediterráneos (*Juncetalia maritimi*); (1420) Matorrales halófilos mediterráneos y termoatlánticos (*Arthrocnemetalia fruticosae*); (1510) Estepas salinas (*Limonietalia*); (2110) Dunas móviles con vegetación embrionaria; (2120) Dunas móviles de litoral con *Ammophila arenaria* (dunas blancas) etc...

En cuanto a las especies, se tiene constancia de la presencia de las aves *Tachybaptus ruficollis*, *Ixobrychus minutus*, *Bubulcus ibis*, *Egretta garzetta*, *Ardea cinerea*, *Anas crecca*, *Anas platyrhynchos* entre otras. En cuanto a los galápagos, alberga poblaciones de *Emys orbicularis*, algún ejemplar disperso de *Mauremys leprosa* así como una de las poblaciones mayores del galápagos invasor *Trachemys scripta*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 44.- MARJAL DE LA SAFOR (ES5233030)

1.- Superficie

1.244,92 Ha.

2.- Provincia

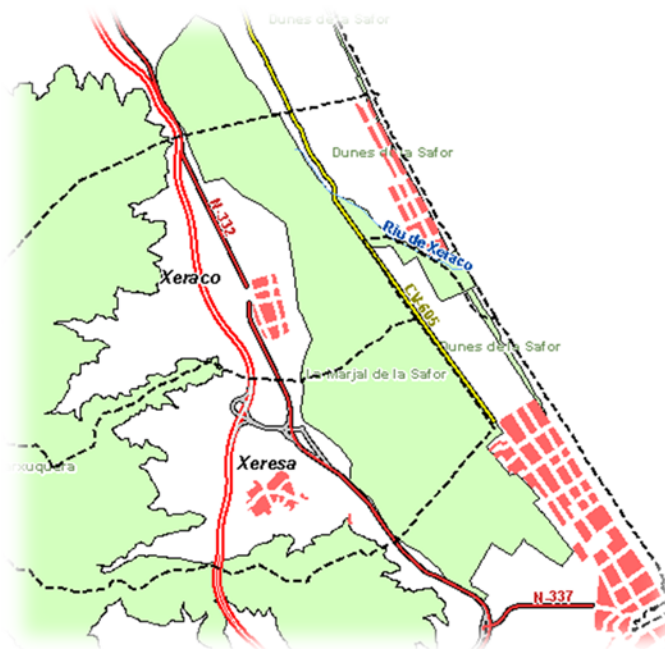
Valencia.

3.- Municipios afectados

Gandia, Tavernes de la Vallidigna, Xeraco, Xeresa.

4.- Características generales

Puede considerarse el marjal litoral de agua dulce en mejor estado de conservación de la C. Valenciana, principalmente por la abundancia y calidad de agua de la que se surte. Contiene una importantísima representación de hábitats asociados a medios lacustres mediterráneos, además de numerosas especies de interés, entre las cuales destaca una notable población de samaruc. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA Montdúver - Marjal de la Safor (ES0000451).



5.- Hábitats y especies destacables

Como se ha dicho, son los hábitats lacustres los más destacados en la zona, pudiéndose mencionar entre ellos las turberas calcáreas de *Cladium mariscus* (*7210), los lagos eutróficos (3150) y distróficos (3160), los prados de megaforbios higrófilos (6430), los prados húmedos mediterráneos (6420) y los ríos mediterráneos de caudal permanente (3280).

Por lo que respecta a las especies, a destacar sin duda la presencia de Valencia hispanica, además de una importante diversidad de aves acuáticas, como *Acrocephalus melanopogon*, *Alcedo atthis*, *Ardea purpurea*, *Chlidonias hybridus*, *Himantopus himantopus*, *Ixobrychus minutus*, *Marmaronetta angustirostris* o *Porphyrio porphyrio*. Además, los estanques albergan una de las últimas poblaciones valencianas de la hepática *Ricciocarpus natans*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 45.- MARJAL DE NULES (ES5222005)

1.- Superficie

644,35 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Borriana, Nules.

4.- Características generales

Zona húmeda litoral profundamente alterada, a pesar de lo cual conserva pequeñas áreas inundadas con vegetación típicamente palustre.

5.- Hábitats y especies destacables

Entre los hábitats, cabe destacar el de lagunas costeras (*1150), así como otros asociados al carácter de zona húmeda, como los prados de Molinio-Holoschoenion (6420) o aguas oligomesotróficas calcáreas con Chara sp.(3140).

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC y aprobado el Plan de Gestión mediante Decreto 127/2015, de 31 de julio, del Consell, por el que se declaran como zonas especiales de conservación (ZEC) los lugares de importancia comunitaria (LIC) Lavajos de Sinarcas, Marjal de Nules y Marjal dels Moros, y se aprueban las normas de gestión para dichos LIC y para la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Marjal dels Moros. (DOCV nº 7586 de 5 de agosto de 2015). Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2015/08/05/pdf/2015_6980.pdf.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 46.- MARJAL DE PEGO-OLIVA (ES0000147)

1.- Superficie

1.255,01 Ha.

2.- Provincia

Alicante /Valencia.

3.- Municipios afectados

Pego, Oliva.

4.- Características generales

El marjal de Pego y Oliva destaca por la cantidad y calidad de agua dulce de que se surte, lo que resulta excepcional en la costa mediterránea española. Estas características dan lugar a la existencia en la zona de hábitats extraordinariamente raros y para cuyo mantenimiento es imprescindible la conservación de la zona. Su interés para las aves motivo su inclusión en el Convenio Internacional de Ramsar. También alberga una de las mejores poblaciones naturales de samaruc. Coincide con la ZEPA de la misma denominación (ES0000487).



5.- Hábitats y especies destacables

Se encuentran representados, en mayor o menor medida, en la zona: prados mediterráneos de Molinio-Holoschoenion (6420), pastizales salinos mediterráneos (1410), ríos mediterráneos de caudal permanente (3280), lagos eutróficos naturales (3150), megaforbios higrófilos (6430), lagunas costeras (*1150), etc.

En cuanto a las especies, mencionar únicamente por su importancia como nidificantes Ardea purpurea, Marmaronetta angustirostris, Porphyrio porphyrio, Himantopus himantopus, Ixobrychus minutus, Fulica atra, etc. Además, y como se ha dicho, existe en la zona una magnífica población de Valencia hispanica, así como diversas poblaciones de Kosteletzkya pentacarpos.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014.

Disponible

en:

http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 47.- MARJAL DE PEÑÍSCOLA (ES5222002)

1.- Superficie

105,59 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Peñíscola.

4.- Características generales

Zona húmeda litoral que, a pesar de la intensa presión urbanística del entorno, conserva en gran parte sus características naturales. Alberga una de las mejores poblaciones mundiales de samaruc (Valencia hispanica).

5.- Hábitats y especies destacables

Se encuentran representados, en mayor o menor medida, en la zona: (1150*) Lagunas; (1410) Pastizales salinos mediterráneos (*Juncetalia maritimi*); (1420) Matorrales halófilos mediterráneos y termoatlánticos (*Arthrocnemeta fruticosae*); (3140) Aguas oligo-mesotróficas calcáreas con vegetación béntica con formaciones de caraceas y (6420) Prados mediterráneos de hierbas altas y juncos (*Molinion-Holoschoenion*).

En cuanto a las especies, contiene valiosas poblaciones de los peces samaruc (Valencia hispanica) y fartet (*Aphanius iberus*), con más de 10.000 individuos en ambos casos. Además, existen poblaciones de *Emys orbicularis* (con una población estimada de entre 92-177 ejemplares) y *Mauremys leprosa* (más de 120 ejemplares estimados). Entre los años 2003-2008 se han capturado 543 ejemplares del galápagos invasor *Trachemys scripta elegans*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 48.- MARJAL DEL MOROS (ES0000148)

1.- Superficie

619,45 Ha.

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Puzol, Sagunto

4.- Características generales

Pequeño marjal, cercano al puerto de Sagunto y a los terrenos ocupados por una siderúrgica. Es propiedad de la Generalitat Valenciana. A pesar de su pequeña extensión, constituye un área de gran importancia para la fauna acuática, destacando sus poblaciones de samaruc y fartet y de galápagos europeos. Coincide con la ZEPA de la misma denominación (ES0000470).



5.- Hábitats y especies destacables

Lógicamente, los hábitats más remarcables son los asociados al carácter de zona húmeda litoral: matorrales halófilos (1420), estanques temporales mediterráneos (*3170), estepas salinas mediterráneas (*1510), pastizales salinos mediterráneos (1410), vegetación anual sobre desechos marinos acumulados (1210), turberas bajas alcalinas (7230), prados húmedos mediterráneos (6240), etc...

En cuanto a las especies, a destacar la riqueza y variedad de la avifauna, entre cuyas especies pueden mencionarse *Ardea purpurea*, *Chlidonias hybridus*, *Circus aeruginosus*, *Circus pygargus*, *Glareola pratincola*, *Himantopus himantopus*, *Marmaronetta angustirostris*, *Porphyrio porphyrio*, *Plegadis falcinellus*, etc... En cuanto a los peces, ya se ha mencionado la existencia en la zona de poblaciones de *Valencia hispanica* y *Aphanius iberus*.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC y aprobado el Plan de Gestión mediante Decreto 127/2015, de 31 de julio, del Consell, por el que se declaran como zonas especiales de conservación (ZEC) los lugares de importancia comunitaria (LIC) Lavajos de Sinarcas, Marjal de Nules y Marjal dels Moros, y se aprueban las normas de gestión para dichos LIC y para la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Marjal dels Moros. (DOCV nº 7586 de 5 de agosto de 2015). Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2015/08/05/pdf/2015_6980.pdf.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Rescatado: 20/07/2015

FICHA 49.- MONTGÓ (ES5211007)

1.- Superficie

3.009,33 Ha.

2.- Provincia

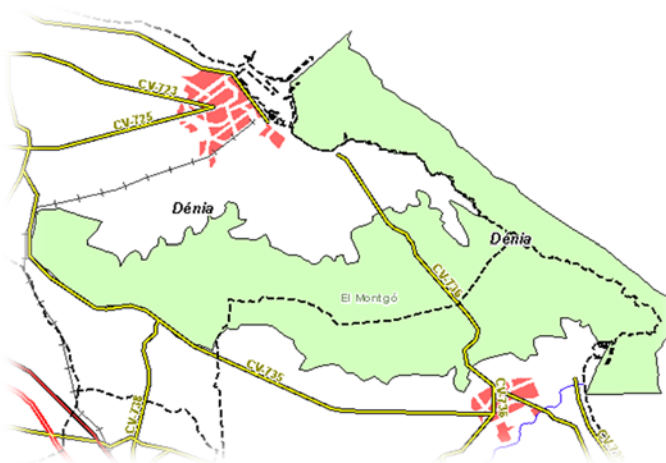
Alicante

3.- Municipios afectados

Denia, Jávea

4.- Características generales

Sierra litoral de excepcional valor paisajístico y ambiental. Importante para la conservación de *Silene hifacensis*, alberga una excelente representación de hábitats rupícolas y de acantilados, así como la existencia de numerosas cuevas tanto terrestres como sumergidas. El lugar incluye así mismo un área marina adyacente, caracterizada por el gran interés de los ecosistemas que alberga, algunos de los cuales se encuentran probablemente entre los mejor conservados de la región mediterránea española. Igualmente, se ha incluido en el lugar tres microrreservas litorales. Coincide íntegramente con la ZEPA Montgó - Cap de Sant Antoni (ES0000454).



5.- Hábitats y especies destacables

Se encuentran presentes: los prados anuales (*6220) y los pastizales calcáreos básicos (*6110) se encuentran, junto con los matorrales termomediterráneos (5333 y 5335), entre los hábitats mejor representados. A destacar así mismo los hábitats ligados a roquedos y acantilados, como los desprendimientos rocosos (8130), pendientes rocosas calcícolas (8211) y cuevas (8310); también merecen mencionarse por su singularidad las formaciones de *Buxus* (5110), mientras que en el litoral aparecen estepas salinas (*1510) y acantilados con vegetación de las costas mediterráneas (1240).

Por lo que respecta a las especies, y además de la existencia de algunas rapaces de interés –sobre todo *Hieraetus fasciatus*--, destaca la población de quirópteros y, sobre todo, de diversos vegetales, tanto de la prioritaria *Silene hifacensis* como de otras especies de interés como *Centaurea rouyi*, *Hippocrepis vaklentina*, *Scabiosa saxatilis*, *Biscutella montana*, *Leucanthemum gracilicaule*, *Carduncellus dianius*, *Limonium rigualii*, *L. scopulorum*, etc..

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 50.- MUELA DE CORTES Y EL CAROCHE (ES5233040)

1.- Superficie

61.519,13 Ha.

2.- Provincia

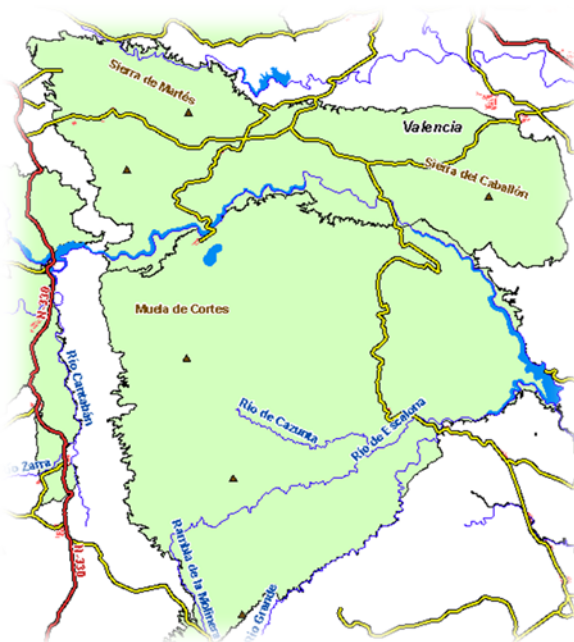
Valencia

3.- Municipios afectados

Ayora, Bicorp, Cofrentes, Cortes de Pallás, Dos Aguas, Jalance, Jarafuel, Millares, Navarrés. Quesa, Teresa de Cofrentes, Tous.

4.- Características generales

Área natural de gran extensión, la mayor de todas las propuestas. Se trata de un área muy montañosa, surcada por numerosos barrancos y pequeños ríos que afluyen al Xúquer. Lo accidentado del relieve y el curso encajado de muchos de ellos permite la presencia de muchos hábitats propios de ecosistemas acuáticos muy raros en el contexto valenciano. Por otra parte, la práctica ausencia de núcleos y aprovechamientos humanos convierte la zona en la de mayor interés para la fauna de toda la Comunidad. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPa denominada Sierra de Martés - Muela de Cortes (ES0000212).



5.- Hábitats y especies destacables

Se encuentran presentes: matorrales (5333, 5335 y 5210) y pastizales anuales (*6220) son los hábitats más extendidos en la zona, Los hábitats forestales están representados por los carrascales (9340), los bosques endémicos con Juniperus (*9561) El medio fluvial alberga entre otros excelentes ejemplos de fresnedas (91B0), pastizales de Molinio-Holoschoenion (6420), galerías ribereñas (92D0 y 92AO), aguas oligomesotróficas con vegetación de Chara ssp. (3140), lagos eutróficos naturales (3150) o manantiales petrificantes (*7220).

En cuanto a las especies, a destacar la presencia de aves rapaces así como de quirópteros. Los medios fluviales albergan poblaciones de *Mauremys leprosa*, *Chondrostoma toxostoma arrigonis*, *Cobitis taenia* y *Austropotamobius pallipes*, además de otras especies de invertebrados como *Cerambix cerdo* —en las áreas forestales— y *Coenagrion mercuriale*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 51.- PENYAGOLOSA (ES5223004)

1.- Superficie

31.906,38 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Castillo de Villamalefa, Cortes de Arenoso, Lucena del Cid, Villahermosa del Río, Vistabella del Maestrat, Xodos / Chodos, Zucaina.



4.- Características generales

Macizo de más de 1800 metros de altitud que hace de divisoria entre las sierras de Gúdar y Javalambre y las montañas ibéricas prelitorales. Alberga endemismos compartidos con las sierras citadas, así como restos de flora eurosiberiana. Presencia de micromamíferos y reptiles muy escasos en la C. Valenciana por su distribución norteña. Coincide con la ZEPA de la misma denominación (ES0000466).

5.- Hábitats y especies destacables

De la gran diversidad de hábitats presentes en la zona, cabe destacar por su buena representación los matorrales arborescentes de *Juniperus* (5210), así como formaciones forestales como los carrascales (9340), los robledales de *Quercus faginea* (9240) y *Q. pirenaica* (9230) o los bosques endémicos de *Juniperus* (*9561). Además, matorrales y tienen una buena representación.

En cuanto a las especies, destaca como siempre la avifauna, con especies de interés como *Circaetus gallicus*, *Hieraetus pennatus*, *Aquila chrysaetos*, *Hieraetus fasciatus*, *Falco peregrinus*, *Caprimulgus europaeus*, etc. Igualmente, en los ríos de la zona aparece *Rutilus arcasii*, mientras que en los pinares aparecen poblaciones destacadas de *Grellsia isabelae*. Otras especies interesantes de fauna son los micromamíferos *Microtus arvalis* y *Neomys anomalus*, así como *Capra pyrenaica*. Las cuevas de la albergan además poblaciones significativas de diversos quirópteros.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 52.- PENYAL D'IFAC (ES5211009)

1.- Superficie

83,22 Ha.

2.- Provincia

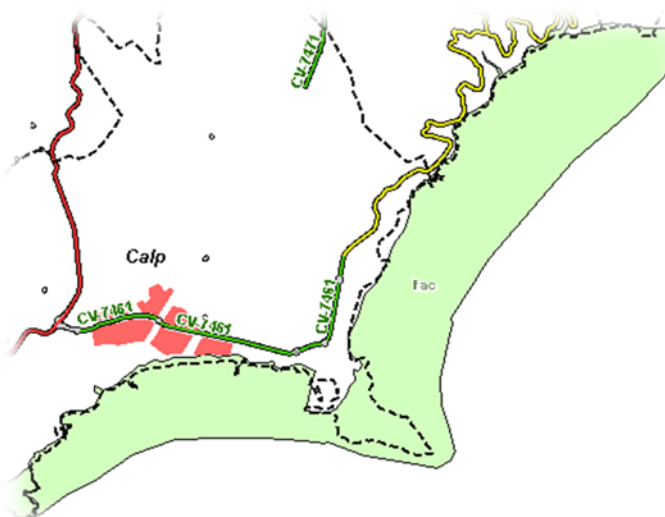
Alicante.

3.- Municipios afectados

Benissa, Calpe, Teulada.

4.- Características generales

Monumento natural,
abundancia de
endemismos naturales,



destacando la presencia de *Silene hifacensis* y *Helianthemum caput-felis*. Destaca la excelente representación de hábitats rupícolas y de acantilados. En la actualidad, la parte terrestre se encuentra incluida en un LIC mayor junto con una zona marina. Coincide con el ámbito de la ZEPa de la misma denominación (ES0000459).

5.- Hábitats y especies destacables

En cuanto al ámbito continental, y además de pastizales anuales (*6220), matorrales arborescentes de *Juniperus* (5210) y matorrales termomediterráneos (5330), cabe destacar la vegetación de acantilados con *Limonium* endémicos (1240) y las pendientes rocosas (8210), hábitat este último que alberga la mayor parte de los endemismos vegetales de la zona.

En cuanto a las especies, cabe destacar –además de algunas aves como *Falco peregrinus*—la importancia de la zona por albergar poblaciones de *Silene hifacensis* y *Helianthemum caput-felis*, además de otras especies de interés como *Asperula pau subsp. dianensis*, *Scabiosa saxatilis*, *Teucrium buxifolium subsp. hifacense*, *Thymus webbianus*, *Centaurea rouyi*, *Hippocrepis valentina* etc..

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 53.- PENYA-SEGATS DE LA MARINA (ES5213018)

1.- Superficie

943,08 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

El Poble Nou de Benitatxell, Teulada, Xàbia.

4.- Características generales

Àrea litoral de gran importancia por las relaciones corológicas entre las montañas diánicas y las Pitiüses. Alberga más del 2 % de los hábitats relacionados con acantilados costeros y cuevas marinas, ambos en excelente estado de conservación. Además, en ella se localiza la única población peninsular de *Diplotaxis ibicensis*, y una de las mejores de *Silene hifacensis*, así como diversas cuevas de interés para los murciélagos. En la actualidad, la parte terrestre se encuentra incluida en un LIC mayor junto con una zona marina. Coincide íntegramente con el ámbito de la ZEPa de la misma denominación (ES5213018).



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats que muestran un mayor interés son los relacionados con los acantilados con *Limonium* endémicos (1240) y las cuevas marinas sumergidas (8330), así como las pendientes rocosas (8211).

En cuanto a las especies, y además de la presencia esporádica de *Pandion haliaetus*, a destacar las diversas especies de murciélagos –*Miniopterus schreibersii*, *Myotis blythii*, *M. myotis* o *Rhinolophus ferrum-equinum*—y especialmente los vegetales *Diplotaxis ibicensis*, *Silene hifacensis* y otros como *Scabiosa saxatilis*, *Centaurea rouyi*, *Hippocrepis valentina*, *Cheirolophus lagunae* o *Limonium rigualii*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 54.- PLATJA DE MONCOFA (ES5222006)

1.- Superficie

1,01 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Moncofar.

4.- Características generales

Pequeño espacio litoral correspondiente a la microrreserva existente que alberga una buena representación de hábitats vinculados a las playa de arena y grava, así como fragmentos de saldas bien conservado.

5.- Hábitats y especies destacables

Entre los hábitats, debe destacarse las dunas fijas litorales (2210), los matorrales halófilso (1420) y las estepas salinas mediterráneas (1510).

En cuanto a las especies, la más interesante es la rara *Silene cambessedesii*, propia de playas de arena y grava de área restringida a algunas playas del sur de Castelló y a las islas de Eivissa y Formentera.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 55.- PRAT DE CABANES I TORREBLANCA (ES0000060)

1.- Superficie

1.939,98 Ha.

2.- Provincia

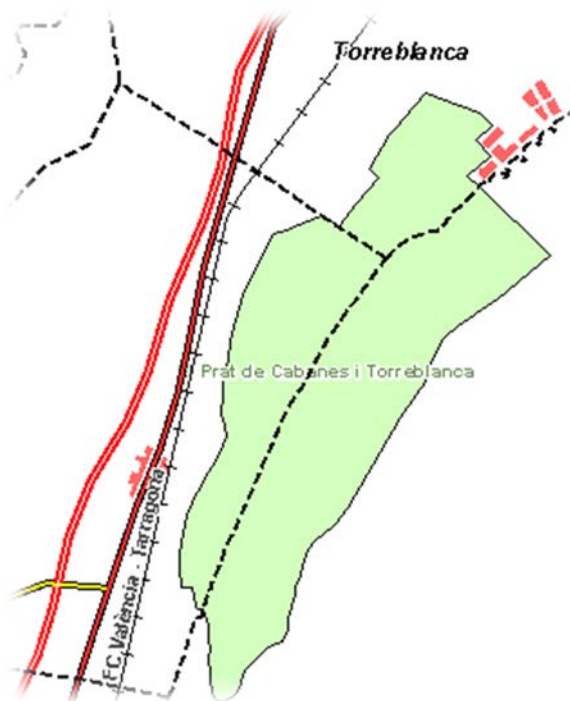
Castellón.

3.- Municipios afectados

Cabanes, Torreblanca.

4.- Características generales

Zona húmeda litoral constituida por una antigua albufera, cerrada por un cordón de cantos y gravas, que configura un espacio de marismas, pantanos, saladares y turberas. La fauna posee gran importancia, sobre todo por la riqueza y variedad del poblamiento ornítico, pero también por la presencia de ciprinodóntidos endémicos. La propuesta incluye también el frente marítimo del Parque. En la actualidad, la parte terrestre se encuentra incluida en un LIC mayor junto con una zona marina. Coincide íntegramente con la ZEPA de la misma denominación (ES0000467).



5.- Hábitats y especies destacables

En la zona terrestre, cabe destacar la representación de hábitats ligados a los humedales litorales, sobre todo turberas calcáreas de *Cladium mariscus* (*7210), matorrales halófilos (1420), pastizales salinos mediterráneos (1410), lagunas costeras (*1150), etc...

Por lo que respecta a las especies, a destacar *Glareola pratincola*, *Ixobrychus minutus*, *Circus pygargus* e *Himantopus himantopus*, además de otras especies migradoras. Igualmente, es de destacar la presencia de *Emys orbicularis*, *Valencia hispanica* y *Aphanius iberus*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 56.- PUEBLA DE SAN MIGUEL (ES5233006)

1.- Superficie

8.796,76 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Ademuz, Casas Altas, Casas Bajas, Puebla de San Miguel.

4.- Características generales

Este área forma parte del macizo de Javalambre, en su extremo occidental, que, como conjunto, está considerado como centro de importancia mundial para la conservación vegetal y en el que aparecen numerosos endemismos exclusivos de esta Sierra.



5.- Hábitats y especies destacables

Cabe destacar la presencia los siguiente hábitats: (9530*) Pinares (sud-) mediterráneos de pinos negros endémicos: (9580*) Bosques mediterráneos de *Taxus baccata*; (9560*) Bosques endémicos de *Juniperus* spp; (6110*) Prados calcáreos kársticos o basófilos del Alysso-Sedion albi; y (6220*) Zonas subestépicas de gramíneas y anuales del TheroBrachypodietea.

En cuanto a las especies, está considerado como uno de los enclaves con mejores poblaciones de los lepidópteros *Graelsia isabellae* y *Euphydryas aurinia* (anexo II de la Directiva 92/43/CE) y de *Parnassius apollo* (Anexo IV).

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión. Existe un Proyecto de decreto del Consell por el que se declara como zona especiales de conservación (ZEC) junto con otros los lugares de importancia comunitaria y se aprueba la norma de gestión sometido a información pública mediante DOCV n 7.342 de 28 de agosto de 2014. Puede consultarse dicho borrador en la siguiente dirección:

[http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2012.083.1.01/DC_Rincon%20Ademuz%20\(sept%202012\)%20Imag%20reduc%20rev.pdf](http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2012.083.1.01/DC_Rincon%20Ademuz%20(sept%202012)%20Imag%20reduc%20rev.pdf)

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 57.- RAMBLA DE LAS ESTACAS (ES5212011)

1.- Superficie

0,21 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

Orihuela.

4.- Características generales

Pequeña zona de matorrales litorales semiáridos, casi por completo rodeada por la urbanización, y caracterizada por la presencia de una reducida población de la especie vegetal prioritaria *Helianthemum caput-felis*.



5.- Hábitats y especies destacables

Únicamente se detectan en la zona los pastizales preestépicos de Thero-Brachypodietea (6220*) y los matorrales y tomillares (5330).

En cuanto a las especies, y además de la citada *H. caput-felis*, cabe destacar la presencia de otros vegetales de interés como *Sideritis murgetana* subsp. *littoralis*, *Coris monspeliensis* subsp. *rivasiana*, *Thymus hyemalis* o *Serratula flavescens* subsp. *leucantha*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 58.- RIU BERGANTES (ES5223029)

1.- Superficie

4.402,61 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Forcall, Morella,
Palanques, Villores, Zorita del
Maestrazgo.

4.- Características generales

Área constituida por el cauce alto del riu Bergantes y las elevaciones que lo enmarcan, cubiertas de bosques de enebros, robles y pinos negros. Se trata en conjunto de una zona de gran interés faunístico, ligada básicamente a ecosistemas fluviales y en la que también aparecen importantes endemismos vegetales. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA L'Alt Maestrat, Tinença de Benifassà, Turmell i Vallivana (ES0000465).



5.- Hábitats y especies destacables

Entre los hábitats, conviene destacar la buena representación de matorrales arborescentes con *Juniperus* (5210), así como del resto de formaciones forestales presentes en la zona (pinos de *P. nigra*, *9530; robledales de *Q. faginea*, 9240; encinares, 9340, etc.). En cuanto a los hábitats fluviales, aparecen bien representados los bosques galería de *Salix* y *Populus alba* (92AO) así como los ríos mediterráneos con caudal permanente (3280 y 3250).

Las especies más interesantes son las orníticas, con representación de *Neophron pernopterus*, *Gyps fulvus*, *Circaetus gallicus*, *Hieraetus pennatus*, etc. Igualmente, el río alberga buenas poblaciones de *Lutra lutra*, así como de *Chondrostoma toxostoma*. A destacar, igualmente, la presencia de *Capra pyrenaica* y del endemismo vegetal de área restringida *Petrocoptis pardoii*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 59.- RIU GORGOS (ES5212004)

1.- Superficie

777,40 Ha.

2.- Provincia

Alicante.



3.- Municipios afectados

Alcalalí, Benigembla, Castell de Castells, Gata de Gorgos, Llíber, Muria, Parcent, la Vall de Laguar, Xaló.

4.- Características generales

Área exclusivamente fluvial de caudal mayoritariamente discontinuo, con características típicas de rambla mediterránea en gran parte de su curso, presenta un elevado interés por el desarrollo de los adelfares y de los bosquetes ribereños de álamos y sauces.

5.- Hábitats y especies destacables

De acuerdo con lo dicho, los hábitats más destacados son Nerio-Tamaricetea (92D0) y las galerías fluviales de Salix y Populus alba (92AO), además de otros hábitats fluviales como los ríos mediterráneos (3280 y 3290).

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 60.- RIU XUQUER (ES5232007)

1.- Superficie

370,52 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Albalat de la Ribera, Alberic, Alcàntera de Xúquer, Algemesí, Alzira, Anna, Antella, Beneixida, Benimuslem, Bolbaite, Carcaixent, Càrcer, Chella, Cotes, Cullera, Estubeny, Fortaleny, Gavarda, Llaurí, Navarrés, Polinyà de Xúquer, Riola, Sellent, Sueca, Sumacàrcer, Tous, Villanueva de Castellón.



4.- Características generales

LIC fluvial propuesto con el fin de incluir esencialmente los hábitats acuáticos del río Xúquer en el tramo comprendido entre la presa de Tous y su desembocadura. La razón de esta propuesta se basa en la existencia de poblaciones de diversas especies de ictiofauna de interés insuficientemente representadas en la propuesta aprobada en 1997. Igualmente, y por idéntica razón, se ha incluido en el área delimitada el cauce del río Sellent, en cual conserva en tramos de su cauce áreas con una elevada calidad.

5.- Hábitats y especies destacables

Como corresponde al carácter fluvial del área, los hábitats presentes se limitan a los de ríos de caudal permanente, tanto en su variante con *Glaucium flavum* (3250) como con galerías de *Salix* y *Populus alba* (3290). Así mismo, se incluyen en la zina algunos fragmentos de pastizales húmedos de *Molinio-Holoschoenion* (6420) y de vegetación ribereña de *Nerio-Tamaricetea* (92D0) y de *Salix* y *Populus* (92AO)

En cuanto a las especies, y sin perjuicio de la presencia de algunas aves de interés (como *Alcedo atthis*), la mayor relevancia corresponde a los peces, entre los que cabe destacar *Alosa fallax*, *Chondrostoma arrigonis* y *Cobitis taenia*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 61.- RIUS DEL RACÓ D'ADEMÚS (ES5232004)

1.- Superficie

1.408,97 Ha.

2.- Provincia

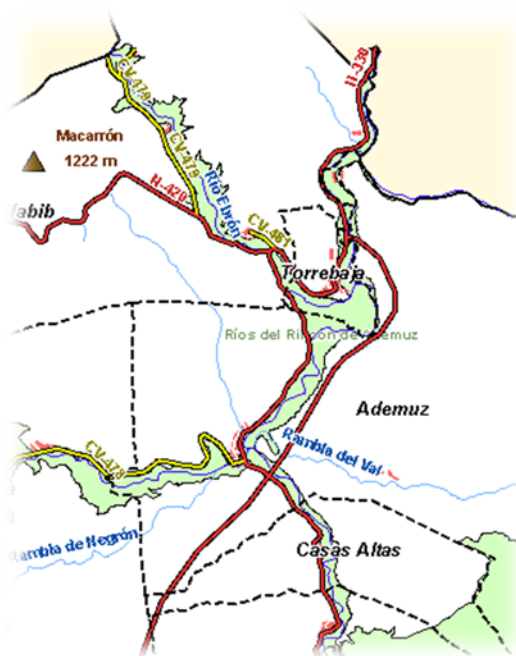
Valencia.

3.- Municipios afectados

Ademuz, Casas Altas, Casas Bajas, Castielfabib, Torrebaja, Vallanca.

4.- Características generales

Zona básicamente fluvial que incluye los ríos de la zona, probablemente los mejor conservados del conjunto de la Comunitat Valenciana. Mantienen una buena cobertura de bosques ribereños y resultan de gran interés como hábitat de la nutria y de otras especies de fauna acuática.



5.- Hábitats y especies destacables

Lógicamente, los asociados al medio fluvial: Nerio-tamaricetea (92DO), bosques galería de Salix y Populus alba (92AO), prados húmedos mediterráneos (6420), manantiales petrificantes de Cratoneurion (7220), ríos mediterráneos de caudal permanente (3280), etc...

En cuanto a las especies, la mas destacada es sin duda Austropotamobius pallipes, que conserva una excelente población en el río Vallanca. Otras especies a destacar son Lutra lutra, Chondrostoma toxostoma, Rutilus arcasii, etc...

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

Existe un Proyecto de decreto del Consell por el que se declara como zona especiales de conservación (ZEC) junto con otros los lugares de importancia comunitaria y se aprueba la norma de gestión sometido a información pública mediante DOCV n 7.342 de 28 de agosto de 2014.

Puede consultarse dicho borrador en la siguiente dirección:
[http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2012.083.1.01/DC_Rincon%20Ademuz%20\(sept%202012\)%20Imag%20reduc%20rev.pdf](http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2012.083.1.01/DC_Rincon%20Ademuz%20(sept%202012)%20Imag%20reduc%20rev.pdf).

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 62.- SABINAR DE ALPUENTE (ES5233008)

1.- Superficie

9.200,83 Ha.

2.- Provincia

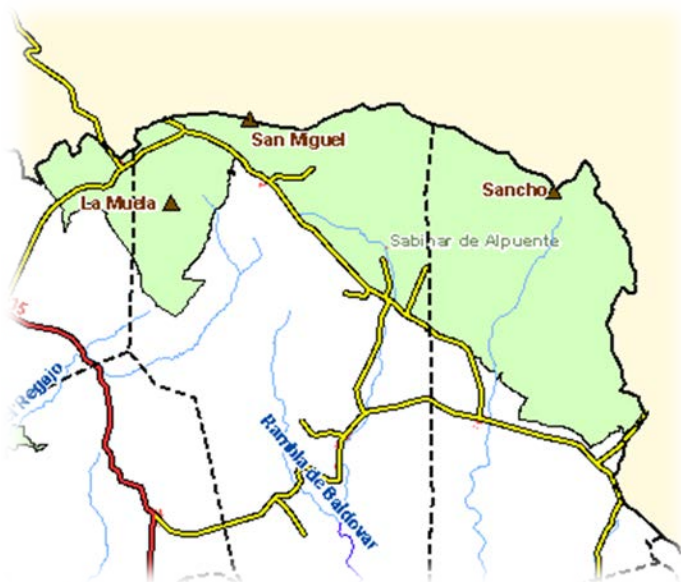
Valencia.

3.- Municipios afectados

Alpuente, Aras de los Olmos, la Yesa.

4.- Características generales

Área montañosa de predominio forestal - aunque con un importante componente de áreas de cultivo intercaladas entre dichas formaciones-dominada básicamente por la interesante sabina albar, presente en toda el área constituyendo formaciones más o menos densas. Se trata de una zona escasamente poblada, en la que además se hace patente la influencia de las cercanas sierras de Gúdar y Javalambre, como pone de manifiesto la presencia destacable de las peculiares formaciones de pino albar y sabina rastrera.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de los bosques endémicos con *Juniperus* (*9560), predominantes en la zona, deben destacarse los carrascales (9340) y diversos tipos de matorrales de montaña.

En cuanto a las especies, destaca la población de rapaces, con especies como *Circus gallicus*, *Hieraetus pennatus*, *Aquila chrysaetos*, *Falco peregrinus* o *Bubo bubo*. También deben mencionarse los quirópteros presentes en algunas cavidades de la zona, entre ellos *Myotis bechsteinii* y *Basbastrella basbastrellus*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 63.- SALERO Y CABECICOS DE VILLENA (ES5233008)

1.- Superficie

717,72 Ha.

2.- Provincia

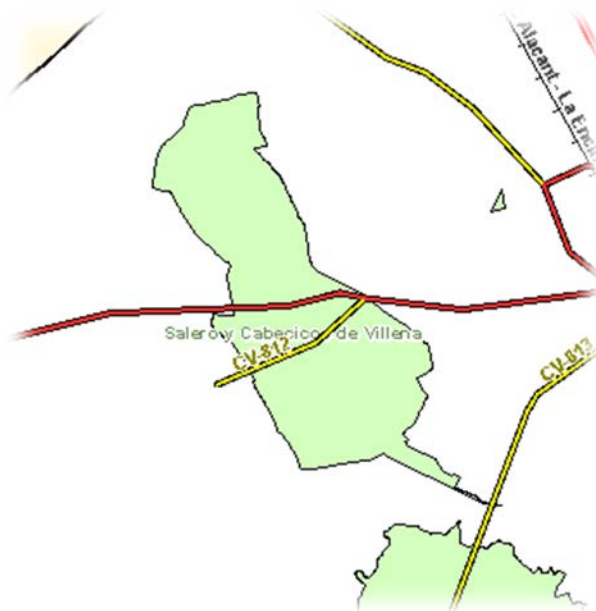
Alicante.

3.- Municipios afectados

Villena.

4.- Características generales

Área mixta que comprende, por una parte, una laguna interior caracterizada por el carácter salino de sus aguas, carácter que se deriva de la presencia de afloramientos triásicos; por otra, estos mismos afloramientos configuran un relieve en lomas -cabecicos- que albergan una interesante vegetación gipsícola. Destacables así mismo los restos de las infraestructuras asociadas al aprovechamiento de la sal.



5.- Hábitats y especies destacables

Por lo que respecta a la laguna, el hábitat más importante son los pastizales salinos mediterráneos (1410) y las estepas salinas (*1510), mientras que en los cabecicos alterna la vegetación gipsícola ibérica (*1520) y los matorrales halo-nitrofilos (1430).

En cuanto a especies, cabe destacar –dentro del apartado de otras especies de fauna y flora, las siguientes: *Limonium supinum*, *Teucrium libanitis*, *Helianthemum squamatum*, *Artemisia lucentica*, *Gypsophila struthium* subsp. *struthium* y *Herniaria fruticosa*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 64.- SALINAS DE SANTA POLA (ES0000120)

1.- Superficie

2.504,12 Ha.

2.- Provincia

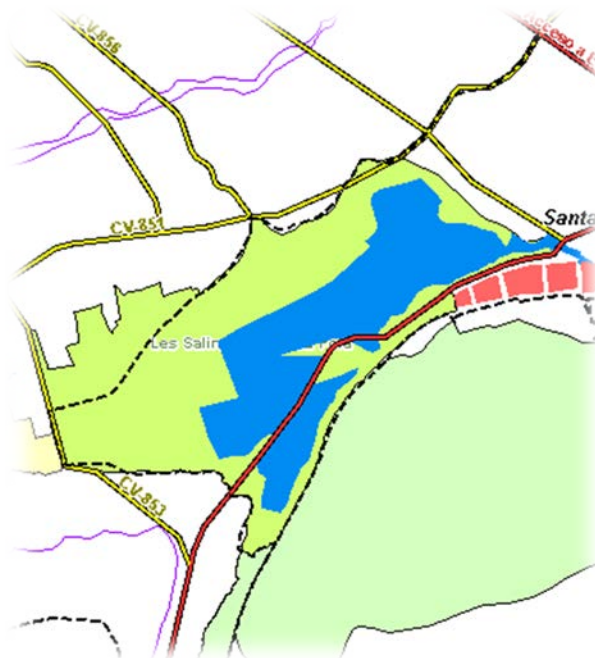
Alicante.

3.- Municipios afectados

Elx / Elche, Santa Pola.

4.- Características generales

Son las salinas tradicionales en activo más importantes de la Comunidad Valenciana y probablemente del litoral mediterráneo español. Contienen una gran diversidad de hábitats, desde las dunas costeras hasta los matorrales halófilos y estepas salinas más interiores, destacando el buen estado de conservación de las comunidades acuáticas y la riqueza y diversidad de las estepas salinas. Coincide íntegramente con la ZEPA de la misma denominación (ES0000486).



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats más importantes son: (1150) Lagunas; (1210) Vegetación anual pionera sobre desechos marinos acumulados; (2110) Dunas móviles con vegetación embrionaria; (3140) Aguas oligo-mesotróficas calcáreas con vegetación béntica con formaciones de caráceas y las estepas salinas (*1510); los matorrales halonitrofilos (1430) etc..

En cuanto a especies, resulta de gran interés para la avifauna, principalmente para los limícolas y el flamenco, mereciendo destacarse las colonias de garzas (incluye uno de los escasos de nidificación regular del *Plegadis falcinellus* en la Península Ibérica) y la nidificación de la gaviota picofina (*Larus genei*), razones por las que ha sido incluida en el listado del Convenio Internacional de Ramsar. Igualmente alberga fartet (*Aphanius iberus*) y varios *Limonium* endémicos.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014.

Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 65.- SERRA CALDERONA (ES5232002)

1.- Superficie

17.781,30 Ha.

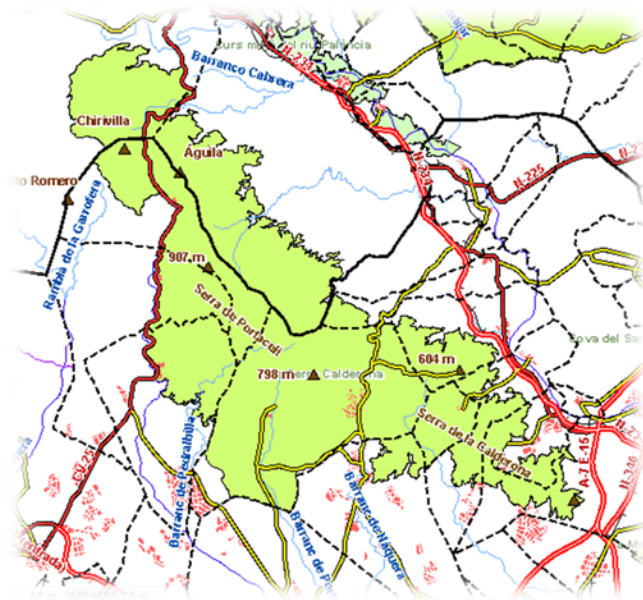
2.- Provincia

Castellón / Valencia.

3.- Municipios afectados

Albalat dels Tarongers, Algimia de Alfara, Altura, Estivella, Gátova, Gilet, Marines, Náquera, Olocau, Sagunt, Segart, Serra, Torres Torres.

4.- Características generales



Sierra prelitoral que constituye una de las últimas estribaciones valencianas del sistema ibérico antes de alcanzar la costa. Junto con la vecina Serra d'Espadà, alberga la mayor extensión de sustratos silíceos de la Comunitat Valenciana, lo que le confiere una elevada diversidad de hábitats forestales y de matorral de marcada originalidad en el contexto valenciano. Coincide con el ámbito de la ZEPA de la misma denominación (ES0000469).

5.- Hábitats y especies destacables

Matorrales termomediterráneos (5333 y 5335) y pastizales anuales (*6220) constituyen, junto con los matorrales arborescentes de Juniperus (5210), los hábitats mejor representados. Además, aparecen en la zona otros hábitats de interés como los encinares (9340), alcornoques (9330), pendientes rocosas calcícolas (8211) y silíceas (8230), manantiales petrificantes (*7220) y cuevas (8310).

En cuanto a las especies, destaca la diversidad de rapaces, como Circaetus gallicus, Hieraaetus pennatus, Hieraaetus fasciatus, Falco peregrinus, etc. También merecen destacarse los quirópteros, así como diversos endemismos vegetales, como Centaurea saguntina, Minuartia valentina o Dianthus multiaffinis.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014.

Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Rescatado: 20/07/2015

FICHA 66.- SERRA DE CORBERA (ES5233013)

1.- Superficie

4.819,79 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Alzira, Benifairó de la
Valldigna, Corbera,
Favara, Llaurí, Tavernes de
la Valldigna.

**4.- Características
generales**

Esta zona alberga casi los
únicos restos de bosques de laurel de la C. Valenciana (*Viburno tini-Fraxinetum
orni*), que suponen más del 15% del total de la región mediterránea española.
Contiene la Cova de les Ratetes (Corbera), considerada como un refugio importante
para la conservación de los murciélagos en la C.Valenciana.

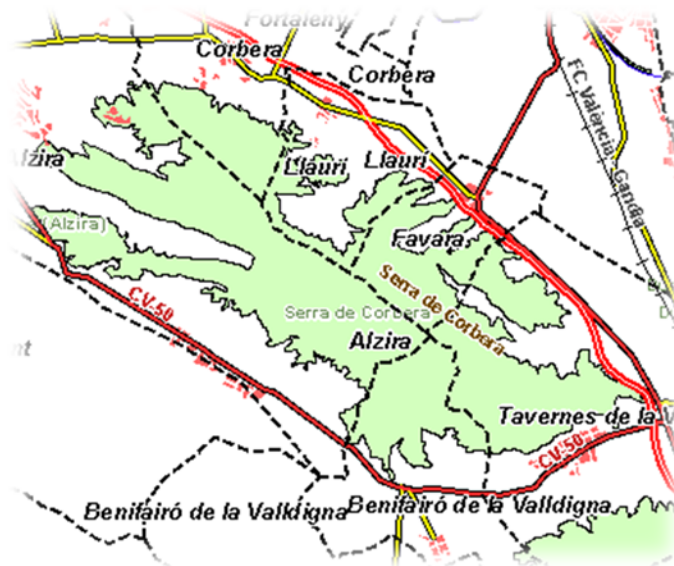
5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitat mejor representados son los matorrales y tomillares (5330) y los
pastizales anuales (6220), aunque también son de destacar la vegetación de
roquedos (8230), los prados calcáreos cársticos (6110) y las pendientes rocosas
calcícolas (8210). En todo caso, el hábitat más relevante en la zona es
probablemente el de matorrales arborescentes de *Laurus nobilis*, puesto que la
representación presente en la zona supera el 15 % del total de la región mediterránea
española.

Respecto a las especies, abundan diversas rapaces como *Aquila chrysaetos*,
Hieraetus fasciatus, *Falco peregrinus* o *Bubo bubo*, así como diversas especies de
quirópteros, entre las que cabría destacar *Miniopterus schreibersii* o *Rhinolophus
ferrum-equinum*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 67.- SERRA DE CREVILLENT (ES5213022)

1.- Superficie

5.056,43 Ha.

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Albatera, Aspe, Crevillent, el Fondó de les Neus / Hondón de las Nieves, Hondón de los Frailes, Orihuela.

4.- Características generales

Vegetación y ambientes característicos del semiárido alicantino, con una buena representación de flora gipsícola. Contiene excelentes representaciones de los hábitats "fruticedas y arboledas de Juniperus" y "arbustedas, tarayares y espinares de ríos, arroyos, ramblas y lagunas". Muy importante para la cría de rapaces, principalmente águila perdicera. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA denominada Serres del Sud d'Alacant (ES0000461).

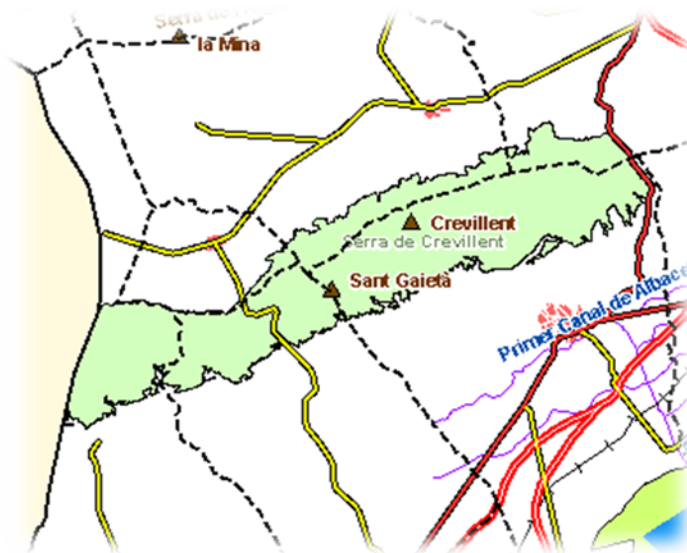
5.- Hábitats y especies destacables

Los matorrales halófilos (1420) se encuentran muy bien representados, así como los pastizales anuales (*6220), los matorrales termófilos (5330) y los anteriormente mencionados matorrales arborescentes con Juniperus (5210).

En cuanto a las especies, ya se han mencionado las rapaces como grupo más importante, con especies como Aquila chrysaetos, Falco peregrinus, Bubo bubo y sobre todo Hieraaetus fasciatus.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 68.- SERRA DE LA SAFOR (ES5233041)

1.- Superficie

3.514,62 Ha.

2.- Provincia

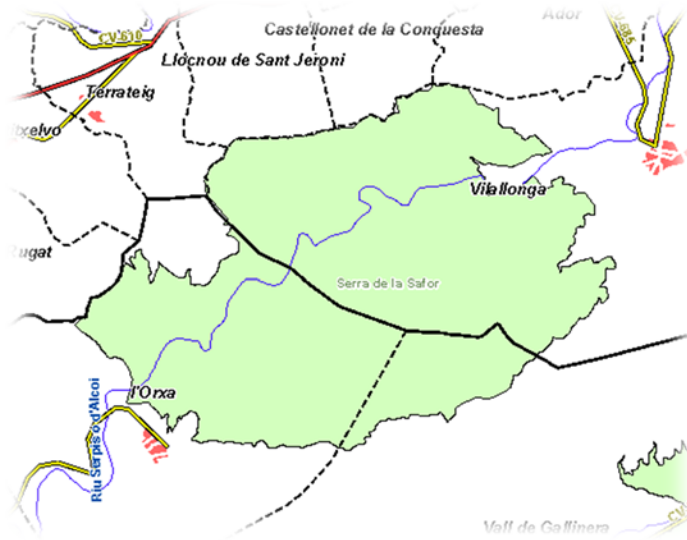
Alicante / Valencia

3.- Municipios afectados

l'Orxa, Vall de Gallinera, Vilallonga.

4.- Características generales

Es una pequeña sierra litoral que contiene el circo de la Safor, interesante fenómeno geológico que alberga una importante comunidad de "vegetación casmofítica, subtipos calcícolas", así como las laderas montañosas vertientes al río Serpis que contiene una de las mejores representaciones de bosques de riberas de la provincia. Es rica en endemismos vegetales y de interés para las aves rapaces. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA Muntanyes de la Marina (ES0000453).



5.- Hábitats y especies destacables

Además de los pastizales anuales (*6220) y de los matorrales termófilos (5330), cabe mencionar por su importancia las formaciones de pendientes rocosas calcícolas (8210), los prados calcáreos cársticos (*6110), los manantiales petrificantes (*7220), las cuevas (8310), etc., así como los diversos hábitats asociados al ámbito fluvial, como las aguas oligotróficas calcáreas (3140), las fresnedas termófilas (91B0), los prados húmedos mediterráneos (6430), los ríos mediterráneos de caudal permanente (3280) o los matorrales de Nerio-Tamaricetea (92D0).

En cuanto a las especies, cabe mencionar entre otras *Alcedo atthis*, *Aquila chrysaetos*, *Bubo bubo*, *Circaetus gallicus*, *Hieraetus fasciatus*, *Falco peregrinus*, etc., además del quiróptero *Rhinolophus euryale*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 69.- SERRA DEL CASTELL DE XÀTIVA (ES5232009)

1.- Superficie

3,29 Ha.

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Xàtiva.

4.- Características generales

Microrreserva que alberga un buen ejemplo de pastizales secos mediterráneos con la especie protegida y endémica *Silene diclinis*.



5.- Hábitats y especies destacables

Además de los pastizales secos calcáreos (*6210), que albergan la mencionada *S. diclinis*, aparece también en la zona una buena representación de pendientes rocosas con vegetación casmofítica (8210), en la que se presentan otras especies de interés como *Sarcocapnos saetabensis* o *Saxifraga corsica* subsp. *cossoniana*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 70.- SERRA D'EN GALCERÀN (ES5223055)

1.- Superficie

11.319,96 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Albocàsser, les Coves de Vinromà, Culla, la Serratella, Sierra Engarcerán, Tírig, la Torre d'en Besora, Vilanova d'Alcolea, Vilar de Canes.

4.- Características generales

Se trata de una de las más importantes representaciones de bosquetes y matorrales de *Juniperus* de la Comunitat Valenciana. La sabina negral ocupa grandes extensiones, tanto de forma aislada como con carrasacas. Igualmente, el enebro se encuentra bien representado en dichos matorrales. La presencia de estas formaciones sobre un sustrato accidentado, con numerosos pedregales, da como resultado un área de gran interés paisajístico y ambiental.

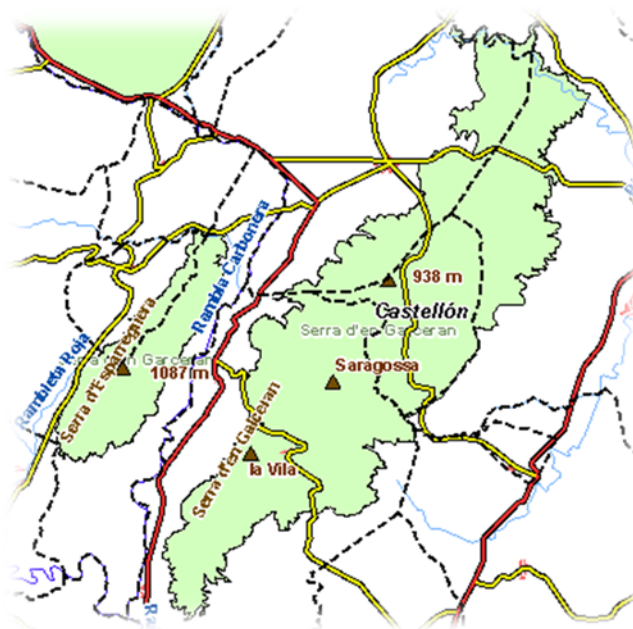
5.- Hábitats y especies destacables

Como se ha indicado, el hábitat más relevante es el constituido por los matorrales arborescentes con *Juniperus* (5210 y 5212), además de los carrascales (9340) y matorrales (5333).

Entre las especies, merecen destacarse por su relevancia *Circus pygargus*, *Falco peregrinus* o *Hieraetus fasciatus*, entre otras.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 71.- SERRA D'ENGUERA (ES5233045)

1.- Superficie

17.305,54 Ha.

2.- Provincia

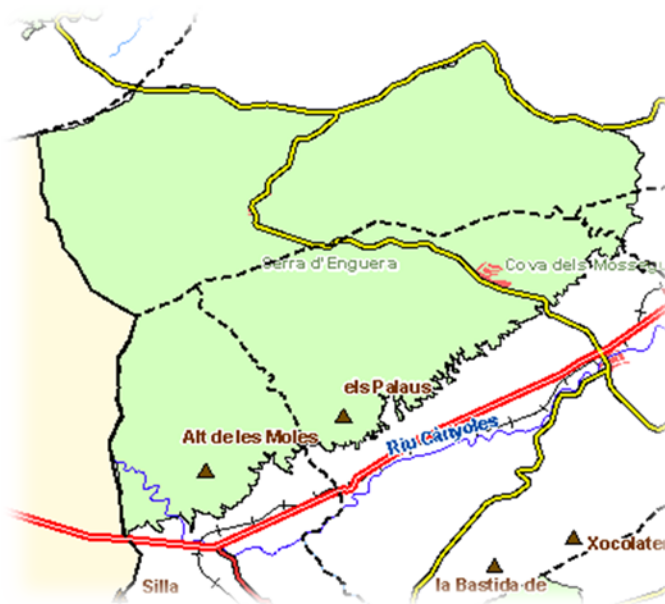
Castellón.

3.- Municipios afectados

Enguera, la Font de la Figuera, Moixent, Vallada.

4.- Características generales

Se trata de una extensa zona montañosa, ocupada por matorrales y fragmentos de formaciones forestales, de gran interés para la fauna silvestre por su carácter de encrucijada entre diferentes territorios. Surcada además por importantes barrancos que albergan hábitats rocosos y fluviales de elevado valor.



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats más relevantes son: matorrales (5210, 5333, 5334) y pastizales anuales (*6220) son los hábitats mejor representados en la zona. Así mismo, merecen destacarse por su interés los carrascales (9340), los manantiales petrificantes (*7220) y las galerías ribereñas (92D0, 91B0 y 92AO), así como las aguas aligomesotróficas calcáreas (3140).

En cuanto a las especies, la mayor relevancia corresponde básicamente a las rapaces, con táxones como *Aquila chrysaetos*, *Circaetus gallicus*, *Falco peregrinus* o *Hieraetus fasciatus*. También merecen destacarse otras especies de interés, como *Capra pyrenaica* o los vegetales *Sideritis sericea* y *Teucrium buxifolium*

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 72.- SERRA D'ESPADÀ (ES5222001)

1.- Superficie

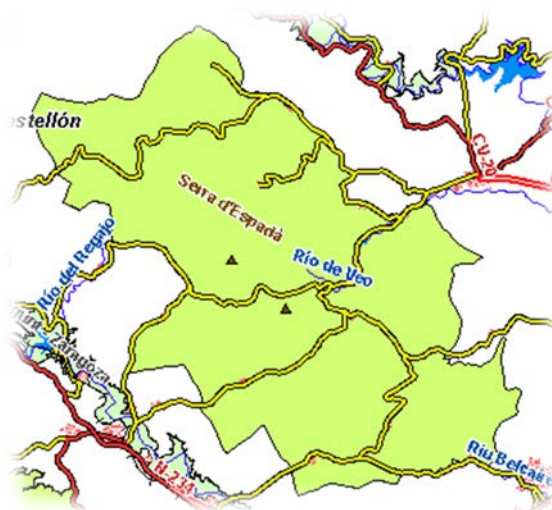
31.023,11 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Aín, Alcudia de Veo, Alfondeguilla, Algimia de Almonacid, Almedíjar, Artana, Ayódar, Azuébar, Castellново, Chóvar, Eslida, Fuentes de Ayódar, Higueras, Matet, Montán, Onda, Pavías, Soneja, Suera / Sueras, Tales, Torralba del Pinar, Vall de Almonacid, Villamalur.



4.- Características generales

Zona de montaña de gran valor ambiental que destaca por su singularidad geológica, al constituir un enclave silíceo en el conjunto mayoritariamente calizo de las sierras valencianas. Por esta razón, alberga el alcornocal más extenso de la Comunitat Valenciana. Incluye además dos refugios importantes para murciélagos, la Cova de l'Onder y la Cova de l'Ereta. Coincide en parte con el ámbito de la ZEPA de la misma denominación (ES0000468).

5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats más destacados se asocian con los alcornocales (9330), incluyendo además formaciones como los brezales secos europeos (4030), matorrales arborescentes de Juniperus (5210), matorrales termomediterráneos (5333), pendientes rocosas silíceas (8220).

En cuanto a las especies, ya se ha mencionado el interés de la zona para las rapaces. A destacar también las especies de quirópteros. Entre los vegetales importantes pueden mencionarse especies como Centaurea saguntina, Centaurea pauí, Minuartia valentina, Dianthus multiaffinis, Jasione mansanetiana o Erodium aguilae.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014.

Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 73.- SERRA D'IRTA (ES5223036)

1.- Superficie

9.797,66 Ha.

2.- Provincia

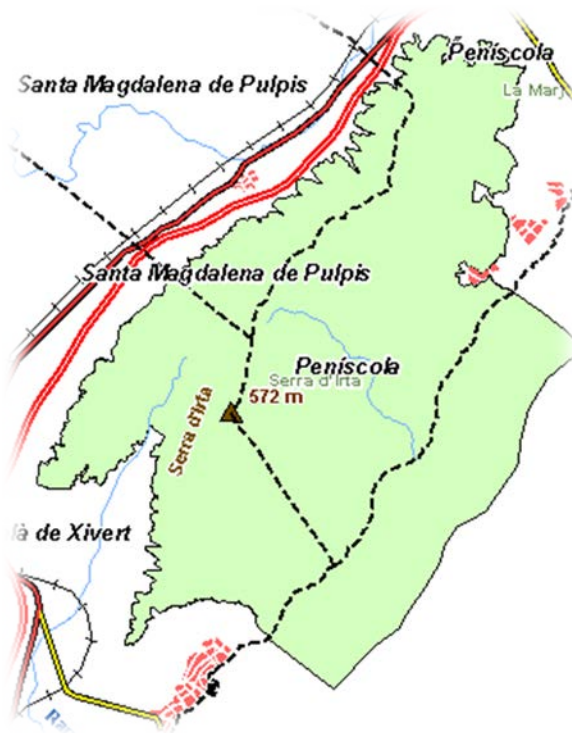
Castellón.

3.- Municipios afectados

Alcalà de Xivert, Peníscola / Peñíscola, Santa Magdalena de Pulpis.

4.- Características generales

Es el área litoral sin urbanizar más extensa del conjunto de la Comunidad Valenciana. Alberga una buena representación de hábitats de acantilados marinos -en los que aparece una especie endémica de *Limonium*, incluido en el Catálogo Nacional de plantas amenazadas-, alternando con pequeñas calas y una excelente representación de coscojar con palmito. El medio marino asociado al espacio tiene un gran interés por la presencia de praderas de *Posidonia* bien conservadas, así como por la representación de arrecifes de vermétidos. Coincide con la ZEPA de la misma denominación (ES0000444).



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats mejor representados son los matorrales termófilos (5330) y los prados anuales (6220), ambos considerados como insuficientes en la evaluación efectuada para la lista aprobada en 1997. Otros hábitats relevantes son los matorrales arborescentes con *Juniperus* (5210) y la vegetación de costas mediterráneas con *Limonium* endémicos (1240).

En cuanto a las especies, a destacar la presencia de *Hieraeus fasciatus*, *Bubo bubo* y *Falco peregrinus*, mientras que entre los vegetales *Limonium cavanillesii* es la más remarcable.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

**FICHA 74.- SERRA GELADA I LITORAL DE LA MARINA BAIXA
(ES5213021)**

1.- Superficie

5.552,94 Ha.

2.- Provincia

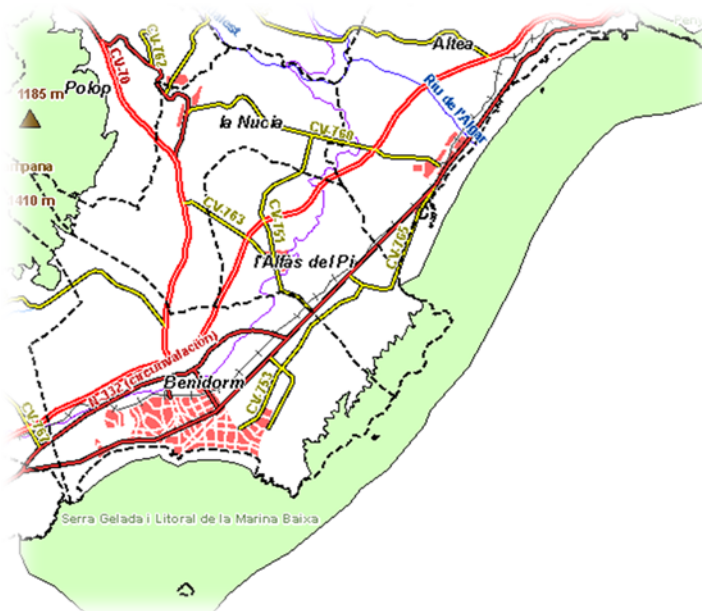
Alicante.

**3.- Municipios
afectados**

l'Alfàs del Pi, Altea,
Benidorm.

**4.- Características
generales**

Zona mixta, formada básicamente por una extensa área litoral y marina comprendida desde el sur de la Punta de Toix, adyacente a la zona anterior. Por lo que respecta al medio terrestre, la zona incluye la Serra Gelada de Benidorm, impresionante relieve litoral con acantilados de más de 400 m, y que alberga reductos de vegetación de un valor excepcional. Cabe destacar, en este sentido, la interesante duna fósil colgada y la peculiar vegetación que la coloniza. Además, la sierra comparte diversos endemismos botánicos con el vecino Penyal d'Ifac. Coincide casi plenamente con la ZEPA Illots de Benidorm i Serra Gelada (ES0000121).



5.- Hábitats y especies destacables

En cuanto al área continental el hábitat mejor representado són los pastizales anuales de Thero-Brachypodietea (6220) y los matorrales termófilos (5330). Sin embargo, y por su especial relevancia, merecen destacarse los relacionados con la duna fósil (dunas con vegetación esclerófila del CistoLavanduletea (2260); matorrales halófilos, (1420); y duna litorales con Juniperus, (*2250), así como la vegetación de acantilados con Limonium endémicos (1240).

En cuanto a las especies, cabe destacar las aves marinas.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 75.- SERRES DE MARIOLA I EL CARRASCAR DE LA FONT ROJA (ES0000213)

1.- Superficie

19.945,87 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

Agres, Alcoi / Alcoy, Alfafara, Banyeres de Mariola, Bocairent, Cocentaina, Ibi, Muro de Alcoy, Ontinyent.

4.- Características generales

Conjunto montañoso situado en el núcleo de las sierras béticas valencianas. Constituido por un complejo mosaico de formaciones naturales y cultivos tradicionales, alberga formaciones forestales maduras –como los peculiares bosques mixtos de quejigo valenciano-meridionales- en excelente estado de conservación. Coincide con la ZEPA de la misma denominación (ES0000474).

5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats mas interesantes corresponden a las formaciones forestales (bosques de *Quercus ilex* y *Q. rotundifolia*, 9340 y bosques ibéricos de *Q. faginea*, 9240) y a los matorrales (matorrales arborescentes con *Juniperus*, 5210; matorrales termomediterráneos, 5335; y matorrales almohadillados oromediterráneos, 4090), aunque también han de destacarse los pastizales anuales de Thero-Brachypodietea (*6220).

En cuanto a las especies, destaca por su importancia la representación de *Hieraeetus fasciatus*, así como de *Bubo bubo*, *Aquila chrysaetos* y *Falco peregrinus*.

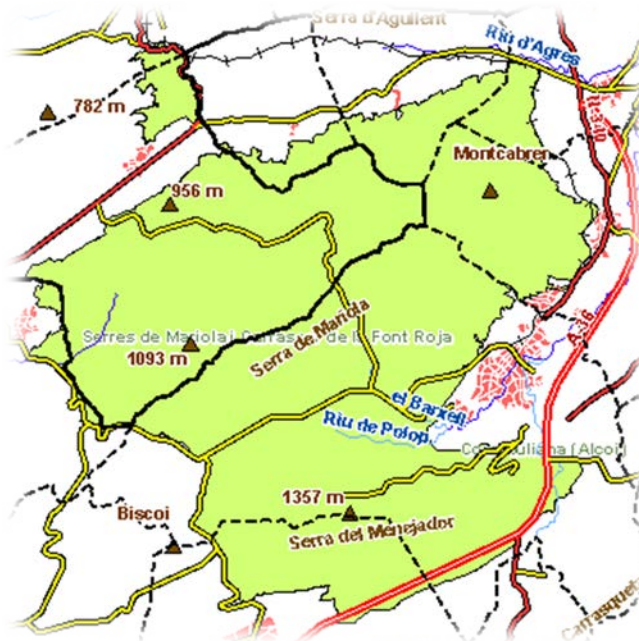
6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014.

Disponible

en:

http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Rescatado: 20/07/2015

FICHA 76.- SERRES DEL FERRER I BÈRNIA (ES5213020)

1.- Superficie

3.449,51 Ha.

2.- Provincia

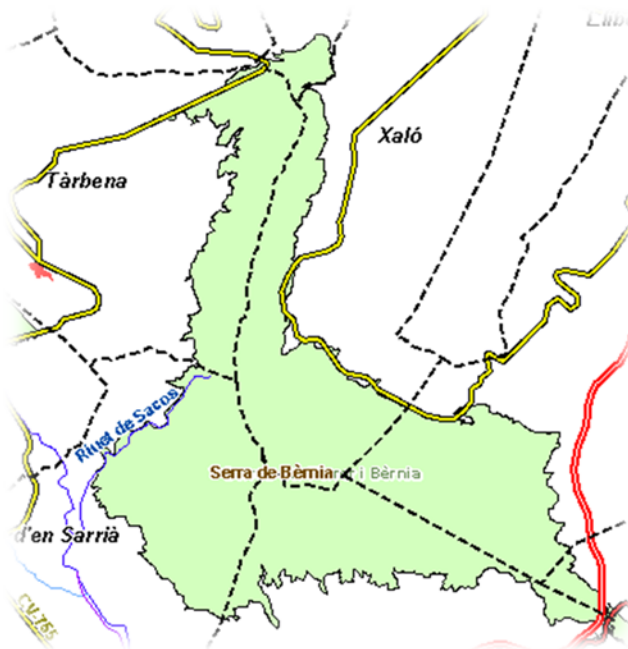
Alicante.

3.- Municipios afectados

Alcalalí, Altea, Benissa, Callosa d'en Sarrià, Calp, Tàrbena, Xaló.

4.- Características generales

Sierra de separación entre las provincias corológicas Murciano-Almeriense y Valenciano-Catalano-Provenzal. Importancia del paisaje agreste en el límite del semiárido alicantino. Contiene excelente representación de los hábitats "vegetación casmofítica calcícola" y "pastizales mediterráneos xerofíticos anuales y vivaces". Destaca su importancia para aves rapaces. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA Muntanyes de la Marina (ES0000453).



5.- Hábitats y especies destacables

Como se ha dicho, resultan especialmente relevantes en la zona hábitats como los pastizales anuales (*6220), los matorrales termófilos (5330) o las pendientes con vegetación casmofítica (8210), además de otros como los desprendimientos rocosos mediterráneos (8130) los prados calcáreos cársticos (*6110) o la vegetación de acantilados (1240).

Las especies más destacadas en la zona corresponden de nuevo a las rapaces, como *Circus gallicus*, *Aquila chrysaetos*, *Hieraaetus fasciatus*, *Falco peregrinus*, etc. Los acantilados del morro de Toix albergan una pequeña población de *Silene hifacensis*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 77.- SERRES DEL MONTDÚVER I MARXUQUERA (ES5233015)

1.- Superficie

7.582,30 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Ador, Almiserà, Barx, Benifairó de la Vall d'ignia, Gandia, Llutxent, Palma de Gandia, Pinet, Quatretonda, Rótova, Simat de la Vall d'ignia, Tavernes de la Vall d'ignia, Xeraco, Xeresa.



4.- Características generales

Zona montañosa prelitoral situada en la confluencia de las directrices ibérica y bética. De gran interés geológico, geomorfológico y paisajístico, alberga una gran variedad de formaciones vegetales, entre ellas algunas especialmente destacables y ricas en especies endémicas, como las propias de roquedos, los bosques de laurel o los originales alcornoques que prosperan sobre suelos calizos descarbonatados. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA Montdúver - Marjal de la Safor (ES0000451).

5.- Hábitats y especies destacables

Los matorrales y pastizales se encuentran en general muy bien representados en la zona, en especial las formaciones de gramíneas y anuales (6220), los matorrales termomediterráneos (5330) y los prados calcáreos cársticos (6110). Otros hábitats de relevancia son los constituidos por los carrascales (9340), alcornoques (9330) y los matorrales arborescentes de *Laurus nobilis* (5230).

Respecto a las especies, y además de numerosas aves (como *Hierax fasciatus*, *Aquila chrysaetos*, *Circus gallicus*, etc), debe destacarse la presencia de quirópteros como *Minioterus schreibersii* o *Rhinolophus ferrum-equinum*. Además, y como se ha dicho, revisten importancia numerosas especies vegetales endémicas, como *Silene diclinis*, *Antirrhinum valentinum*, *Scabiosa saxatilis* subsp. *saxatilis*, etc.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 78.- SIERRA DE CALLOSA DE SEGURA (ES5213023)

1.- Superficie

663,49 Ha.

2.- Provincia

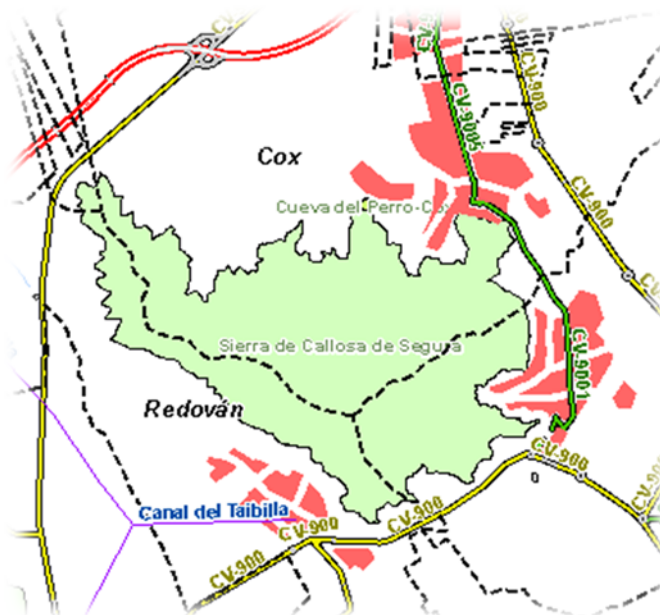
Alicante.

3.- Municipios afectados

Callosa de Segura, Cox, Redován.

4.- Características generales

Relieve aislado que alberga vegetación característica del sector alicantino de la provincia Murciano-Almeriense, alberga matorrales de *Mayteno-Periplocetum angustifoliae* en la que debe ser una de sus poblaciones más septemtrionales. Flora rica en endemismos, algunos de ellos exclusivos de esta sierra y sus vecinas. Refugio de murciélagos en la cueva del Perro (Cox). Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA denominada Serres del Sud d'Alacant (ES0000461).



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats más extendidos corresponden a los pastizales anuales (*6220) y a los matorrales y tomillares termófilos (5330), aunque como se ha dicho merecen destacarse por su singularidad los matorrales arborecentes con *Ziziphus* (*5220), los prados calcáreos cársticos (*6110) y las pendientes rocosas calcícolas (8210).

En cuanto a las especies, la sierra alberga poblaciones, entre otras, de *Circaetus gallicus*, *Hieraetus fasciatus*, *Falco preregrinus* y *Bubo bubo*, mientras que en los tomillares semiáridos de la zona aparece una notable población de *Sideritis incana* subsp. *glauca*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

**FICHA 79.- SIERRA DE ESCALONA Y DEHESA DE CAMPOAMOR
(ES5212012)**

1.- Superficie

4.781,91 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

Orihuela, Pilar de la Horadada, San Miguel de Salinas.

4.- Características generales



Área de relieve alomado constituida por un mosaico de vegetación natural, cultivos de secano y cultivos de regadío, drenado por una interesante red de ramblas y barrancos. Situada en un contexto marcadamente semiárido, las formaciones vegetales albergan magníficos pinares naturales de pino carrasco acompañados por un coscochar con lestisco y palmito en buen estado de conservación. Los cauces de ríos y ramblas albergan también formaciones destacables, como los tarayares. Coincide parcialmente con la ZEPA de la misma denominación (ES0000464).

5.- Hábitats y especies destacables

Diversos hábitats considerados prioritarios o insuficientemente representados en la Comunitat Valenciana se encuentran bien desarrollados en la zona. Cabe mencionar, entre otros, los pinares mediterráneos de pinos mesogeoanos endémicos (9540), los pastizales preestépicos (*6220), los matorrales y tomillares (5334), Nerio-Tamaricetea (92D0), etc...

En cuanto a las especies, debe destacarse por su relevancia la población de *Hieraetus fasciatus* -y, en menor grado, de *Aquila chrysaetos*, que tienen en esta zona la más importante área de dispersión valenciana de los ejemplares inmaduros.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 80.- SIERRA DE MALACARA (ES5233044)

1.- Superficie

15.066,32 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Buñol, Requena, Siete Aguas, Yátova.

4.- Características generales

Área montañosa de abrupto relieve que conserva algunos retazos forestales de gran valor e interés. Alberga así mismo grandes barrancos colonizados por bosquetes de robles, fresnos y encinas, además de incluir parte del curso de los ríos Magro y Millares, considerados de interés para la fauna y flora asociada al medio fluvial. La zona es importante para la conservación de rapaces rupícolas. Coincide plenamente con la ZEPA de la misma denominación y numeración.



5.- Hábitats y especies destacables

La zona alberga una excelente representación de hábitats como los matorrales arborescentes con Juniperus (5210) y encinares (9340), además de matorrales termófilos (5333) y prados anuales (*6220), ambos insuficientemente representados. A destacar también los hábitats fluviales, como las fresnedas termófilas (91B0), las galerías ribereñas de Salix y Populus alba (92AO) y Nerio-Tamaricetea (92D0), entre otros.

En cuanto a las especies, a destacar la población de rapaces como Aquila chrysaetos, Hieraaetus fasciatus, Circaetus gallicus o Falco peregrinus, además de algunos peces como Chondrostoma toxostoma.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 81.- SIERRA DE ORIHUELA (ES5213026)

1.- Superficie

1.671,60 Ha.

2.- Provincia

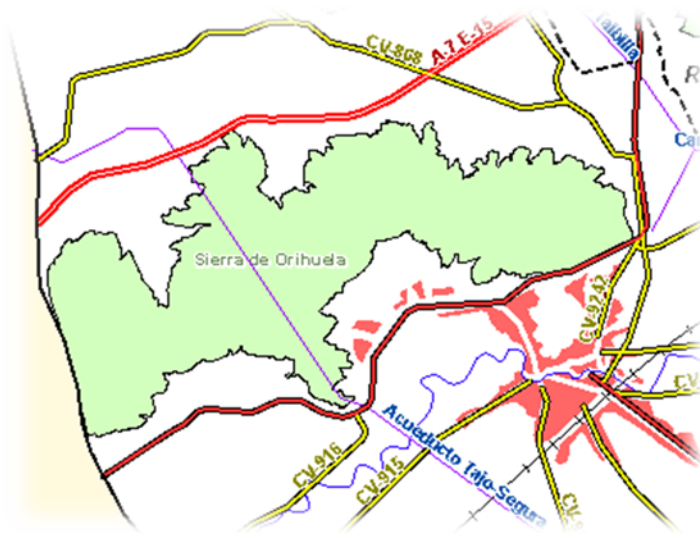
Alicante.

3.- Municipios afectados

Oriheula.

4.- Características generales

Mismas características que su vecina sierra de Callosa con la que forma una unidad florística, alberga con ella endemismos exclusivos. Contiene excelentes representaciones de los hábitats "vegetación casmofítica subtipos calcícolas" y de "fruticedas y retamares termófilos". Igualmente resulta importante para aves rapaces y contiene una considerable población de *Sideritis incana* subsp. *glauca*. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA denominada Serres del Sud d'Alacant (ES0000461).



5.- Hábitats y especies destacables

Además de los mencionados anteriormente (matorrales termófilos, 5330, y prados anuales, *6220), merece destacarse los prados calcáreos cársticos (6110) y los matorrales arborescentes de *Ziziphus* (*5220), que presentan en Orihuela una de las escasas localidades valencianas.

En cuanto a las especies, y como también se ha indicado anteriormente, cabe destacar *Circaetus gallicus*, *Aquila chrysaetos*, *Hieraetus fasciatus*, *Falco preregrinus* o *Bubo bubo*, además de la citada *Sideritis incana* subsp. *glauca*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 82.- SIERRA DE SALINAS (ES5213039)

1.- Superficie

7.718,83 Ha.

2.- Provincia

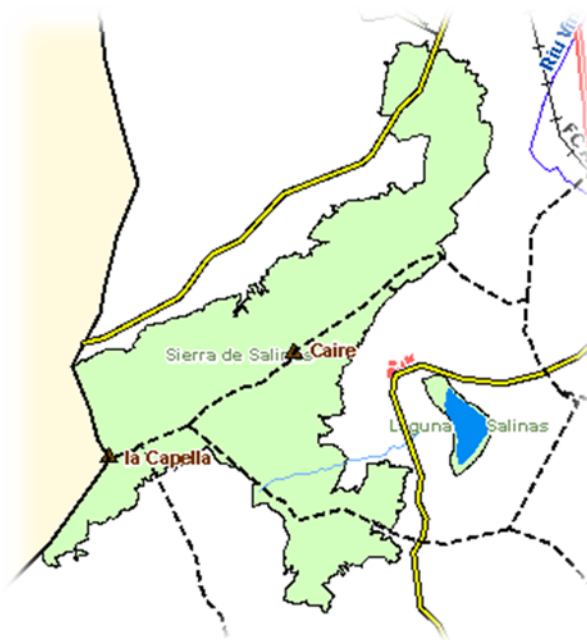
Alicante.

3.- Municipios afectados

Monòver / Monóvar, el Pinós, Salinas, Villena.

4.- Características generales

Se trata de una zona con gran diversidad. Contiene excelentes representaciones de los hábitats "estepas yesosas salinas", "vegetación halófila mediterránea continental" y más del 2% de "pastizales rupícolas crasifolios calcícolas cársticos", así como la representación más interior de la C. Valenciana del hábitat "matorrales esclerófilos cerrados o abiertos de dunas y arenales costeros". Se localiza aquí la Sima de Borreguillos (Monóvar), considerada el 7º refugio en importancia de murciélagos de la C. Valenciana. Igualmente resulta muy importante para aves rapaces. Coincide con la ZEPA de la misma denominación (ES0000457).



5.- Hábitats y especies destacables

Entre los hábitats mejor representados, destacan por su relevancia los prados anuales (*6220), los matorrales arborescentes de *Juniperus* (5210), la vegetación gipsófila (*1520), los roquedos silíceos (8230), los carrascales (9340), los brezales oromediterráneos con aliaga (4090), etc., destacando así mismo las cuevas (8310) y las dunas con *Pinus pinea* (*2270).

Respecto a las especies, cabe mencionar entre otras *Aquila chrysaetos*, *Bubo bubo*, *Circaetus gallicus*, *Hieraetus pennatus*, *H. fasciatus*, *Falco preregrinus*, etc. Por otra parte, los quirópteros muestran una elvada diversidad, con especies como *Rhinolophus ferrum-equinum*, *Rhinolophus euryale*, *Miniopterus schreibersii*, *Myotis emarginatus*, *Myotis myotis*, *Myotis blythii* o *Myotis capaccinii*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 83.- SIERRA DEL MUNGRÓN (ES5233034)

1.- Superficie

1.762,86 Ha.

2.- Provincia

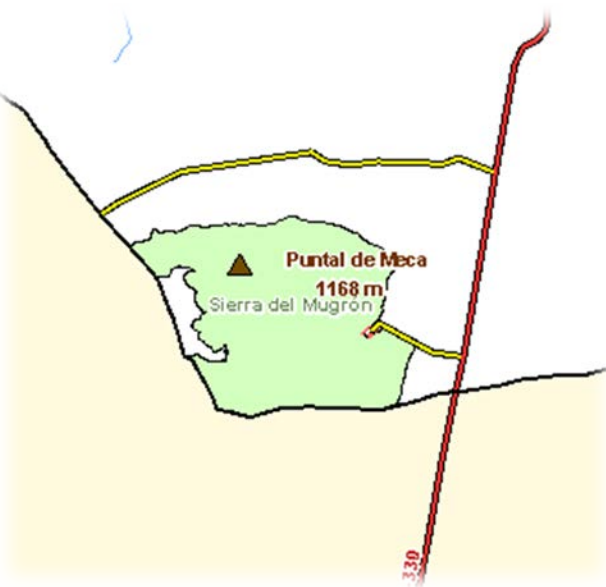
Valencia

3.- Municipios afectados

Ayora.

4.- Características generales

Zona de características variadas que alberga tres unidades vegetales y de paisaje íntimamente relacionadas: por un lado, la sierra propiamente dicha, en la que aparecen los que probablemente son los mejores sabinares de sabina negral de la Comunitat Valenciana; por otra, los cultivos de secano, hábitat de interesantes especies de aves esteparias; y, finalmente, la laguna de San Benito, sistema endorreico de funcionamiento estacional. Coincide parcialmente con la ZEPA denominada Meca - Mugrón - San Benito (ES0000452).



5.- Hábitats y especies destacables

Correspondiendo a las unidades mencionadas, deben mencionarse los hábitats siguientes: por una parte, los matorrales arborescentes con *Juniperus* (5210), matorrales y tomillares (5330), bosques endémicos de *Juniperus* (9561), carrascales (9340), pastizales de Thero-Brachypodietea (6220) y pendientes rocosas (8210), correspondientes al Mugrón; por otra, los estanques temporales mediterráneos (*3170), asociados a la laguna.

En cuanto a las especies, ya se ha mencionado la importancia de aves esteparias como *Tetrax tetrax* o *Burhinus oedicnemus*, las cuales tienen en esta zona una de las escasas localidades valenciana.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 84.- SIERRA DEL NEGRETE (ES5233009)

1.- Superficie

21.934,14 Ha.

2.- Provincia

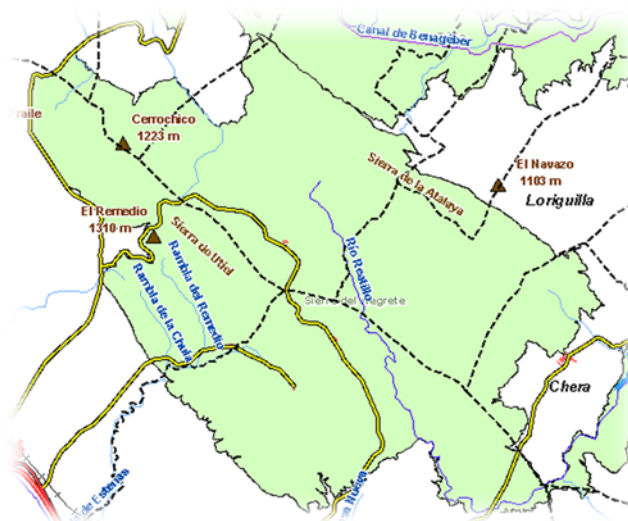
Valencia

3.- Municipios afectados

Benagéber, Chelva, Chera, Chulilla, Domeño, Loriguilla, Requena, Siete Aguas, Sinarcas, Sot de Chera, Utiel.

4.- Características generales

Área montañosa de directriz ibérica caracterizada por una abrupta topografía y cubierta por formaciones forestales entre las que domina una excelente representación de carrascales continentales. A destacar igualmente las formaciones de pino negro y sabinas, así como los bosques mixtos de quejigo. El área incluye además un sector importante del río Chera -incluyendo el embalse de Buseo--, a lo largo del cual se presentan ecosistemas ribereños de interés. Coincide parcialmente con la ZEPA Alto Turia y Sierra del negrete (ES0000449).



5.- Hábitats y especies destacables

Además de los carrascales (9340), muy bien representados, cabe destacar por su interés los matorrales arborescentes con *Juniperus* (5210), los matorrales oromediterráneos endémicos con aliaga (4090), los robledales (9240) y sobre todo los pinares submediterráneos de pinos negros (*9533) y los bosques endémicos con *Juniperus* (*9560). También merecen destacarse los manantiales petrificantes (*7220), las fresnedas termófilas de *Fraxinus angustifolia* (91B0) y las galerías ribereñas de *NerioTamaricetea* (92D0) y *Salix* y *Populus alba* (92AO).

En cuanto a las especies, y además de diversas aves (como *Circaetus gallicus*, *Hieraetus fasciatus*, *Aquila chrysaetos*, etc.) cabe destacar la presencia de *Mauremys leprosa* y especialmente de *Discoglossus jeanneae*, así como de *Coenagrion mercuriale*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 85.- SIMA DE L'ÀGUILA-PICASSENT (ES5234005)

1.- Superficie

1 Ha.

2.- Provincia

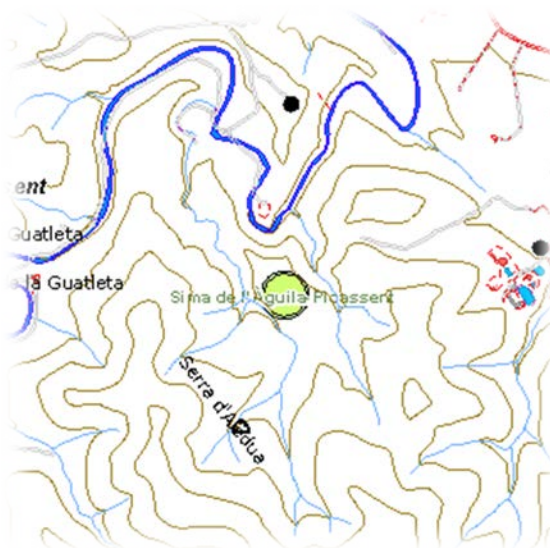
Valencia

3.- Municipios afectados

Picassent.

4.- Características generales

Cueva de interés por constituir un refugio para diversas especies de murciélagos. Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

Los quirópteros más significativos en la cueva son *Rhinolophus ferrum-equinum*, *Rh. euryale*, *Miniopterus schreibersii*, *Myotis myotis* y *M. blithyi*.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5261 de 18 de Mayo de 2006).

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 86.- SIMA DE LES GRAELLES-TOUS (ES5233048)

1.- Superficie

1 Ha.

2.- Provincia

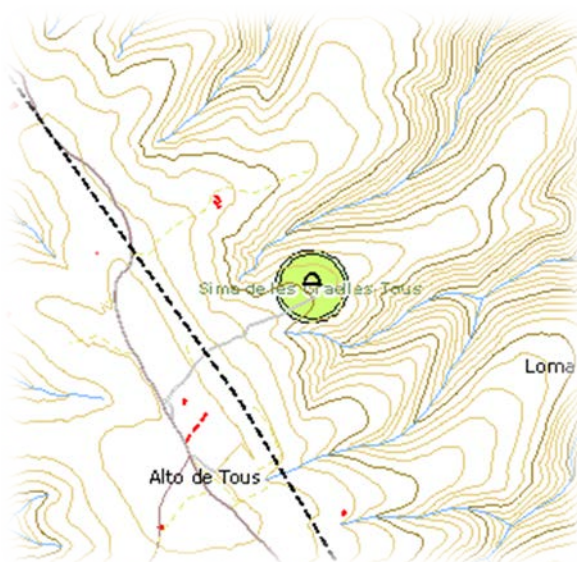
Valencia

3.- Municipios afectados

Tous.

4.- Características generales

Cavidad relevante por albergar diversas especies de quirópteros, considerada el noveno refugio en importancia para la Comunitat Valenciana. Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo; (5330) Matorrales termomediterráneos y preestépicos.

Los quirópteros más significativos en la cueva son: *Rhinolophus ferrum-equinum*, *Rh. euryale*, *Miniopterus schreibersii*, *Myotis myotis*, *M. blithyi* y *Myotis capaccinii*

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5261 de 18 de Mayo de 2006).

Refugio de verano en base al Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5279 de 13 de junio de 2006).

Cueva adscrita a la ZEPA Sierra de Martés-Muela de Cortes.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

**FICHA 87.- TINENÇA DE BENIFASSÀ, TURMELL I VALLIVANA
(ES5233001)**

1.- Superficie

49.686,93 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Canet lo Roig, Castell de Cabres, Catí, Herbés, Morella, la Pobla de Benifassà, Rossell, Vallibona, Xert.

4.- Características generales

Extenso territorio montañoso en el cual aparecen representados una gran variedad de hábitats asociados a la media montaña mediterránea. En conjunto, alberga una elevada diversidad, tanto por lo que respecta a la fauna como a la flora, con una buena representación de endemismos locales. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA L'Alt Maestrat, Tinença de Benifassà, Turmell i Vallivana (ES0000465)



5.- Hábitats y especies destacables

Los hábitats forestales son los mejor representados en la zona, tanto por lo que respecta a los carrascales (9340) como a los bosques de quejigos (9240). También cabe destacar las formaciones de Juniperus (5210) y los bojares (5110). En todo caso, la lista de hábitats representados es extensa, y muchos de ellos aparecen con una importancia global muy alta.

En cuanto a las especies, destaca por su importancia Gyps fulvus, así como otras rapaces como Circaetus gallicus, Hieraaetus fasciatus, Falco peregrinus o Aquila chrysaetos. En los ríos incluidos en el lugar aparecen además Rutilus arcasii, Chondrostoma toxostoma y Austroptamobius pallipes. También es de destacar la población de Capra pyrenaica y de Graellsia isabellae.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión. Una parte significativa del área está incluida en la Reserva Nacional de Caza dels Ports de Tortosa i Beseit.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 88.- TUNEL DE CANALS (ES5214002)

1.- Superficie

1 Ha.

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Canals.

4.- Características generales

Cavidad de interés para los murciélagos, alberga una población destacable de *Miniopterus schreibersii*.

Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.

5.- Hábitats y especies destacables

Cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

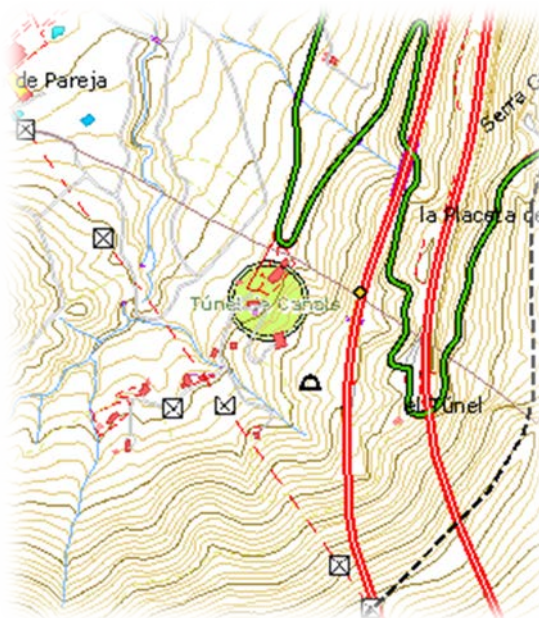
Los quirópteros más significativos en la cueva son: *Miniopterus schreibersii*, *Rhinolophus ferrum-equinum*, *M. blithyi* y *Myotis capaccinii*

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5261 de 18 de Mayo de 2006).

Refugio de verano en base al Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5279 de 13 de junio de 2006).



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 89.- TUNEL DEL CARCALÍN-BUÑOL (ES5234003)

1.- Superficie

1 Ha.

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Buñol.

4.- Características generales

Cavidad relevante por albergar una población destacable del quiróptero *Miniopterus schreibersii*.

Tiene adscrita una superficie de una hectárea; trazada mediante con un radio de 56,41 metros desde la apertura principal de la cueva.



5.- Hábitats y especies destacables

Cuenta con representación de los siguientes hábitats: (8310) Cuevas no explotadas por el turismo.

Los quirópteros más significativos en la cueva son: *Miniopterus schreibersii*, *Rhinolophus ferrum-equinum*, *Rhinolophus euryale*, *Rhinolophus mehelyi*, *Rhinolophus hipposideros*, *Myotis myotis*, *M. blithyi*, *Myotis emarginatus* y *Myotis capaccinii*.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell por el que se aprueba también el correspondiente Plan de Gestión.

Cueva catalogada en virtud del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5261 de 18 de Mayo de 2006).

Refugio de verano en base al Decreto 82/2006, de 9 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Patudo y del Murciélago Mediano de Herradura en la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5279 de 13 de junio de 2006).

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 90.- ULLALS DEL RIU VERD (ES5233047)

1.- Superficie

27,97 Ha.

2.- Provincia

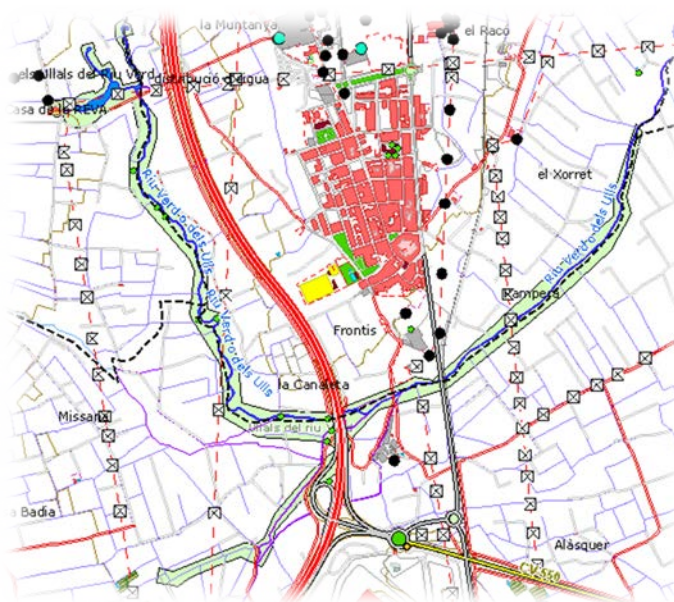
Valencia.

3.- Municipios afectados

Alberic, Alzira,
Benimodo, Massalavés.

4.- Características generales

Pequeña zona húmeda producida por la surgencia de agua procedente de los importantes acuíferos del cercano Caroig. Alberga interesantes poblaciones de moluscos endémicos y de samaruc, tanto en el área del nacimiento ("Ullals") propiamente dicha como en el primer tramo del cauce del río, incluido también en el LIC.



5.- Hábitats y especies destacables

Los asociados al ambiente fluvial, como aguas oligomesotróficas calcáreas con vegetación béntica de *Chara* ssp. (3140), lagos eutróficos naturales (3150) y ríos mediterráneos de caudal permanente con *Glaucium* (3250).

En cuanto a las especies, destaca la presencia de *Valencia hispanica*, así como de los moluscos endémicos *Theodoxus velascoi* y *Th. valentina*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

**FICHA 91.- VALLE DE AYORA Y SIERRA DEL BOQUERÓN
(ES5233012)**

1.- Superficie

16.766,59 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Cofrentes, Jalance, Jarafuel, Teresa de Cofrentes, Zarra.

4.- Características generales

Área que alberga la mejor representación de las comunidades de matorrales sobre yesos de la Comunitat Valenciana, suponiendo en conjunto más del 2 % del hábitat para el conjunto de la región mediterránea española. También merecen destacarse los tarayares asociados a estos mismos medios. Además, se incluye un sector importante del río Cautabán y de su afluente, el río Zarra, de interés para ciertas especies de ictiofauna. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA denominada Sierra de Martés - Muela de Cortes (ES0000212).



5.- Hábitats y especies destacables

Como se ha dicho, merece destacarse por su relevancia la vegetación de matorrales gipsícolas (*1520). La zona forestal alberga, entre otros, matorrales arborescentes con *Juniperus* (5210), carrascales (9340), bosques endémicos con *Juniperus* (9651) o matorrales termófilos (5335), mientras que las zonas fluviales incluidas en el lugar presentan buena representación de hábitats como las fresnedas termófilas (91B0), megaforbios higrófilos (6431) o galerías ribereñas (92D0 y 92AO).

En cuanto a las especies, a destacar las rapaces (*Circaetus gallicus*, *Hieraetus pennatus*, *Aquila chrysaetos*, *Falco peregrinus*, *Bubo bubo*, *Hieraetus fasciatus*), *Chondrostoma arrigonis* y el invertebrado *Coenagrion mercuriale*. Entre los vegetales de interés, cabe mencionar *Chaenorrhinum tenellum*, *Limonium cofrentanum*, *L. lobetanicum* y *L. sucronicum*.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

FICHA 92.- VALLS DE LA MARINA (ES5213042)

1.- Superficie

16.061,58 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

l'Atzúbia, Beniarbeig, Beniarrés, Benimassot, Benimeli, Castell de Castells, Dénia, Ondara, Orba, Pego, Planes, el Ràfol d'Almúnia, Sagra, Sanet y Negrales, Tollos, Tormos, la Vall d'Alcalà, la Vall d'Ebo, Vall de Gallinera, la Vall de Laguar, el Verger.



4.- Características generales

Contiene más del 15% de los hábitats "prados calcáreos cársticos" y "matorrales de *Laurus nobilis*", así como excelente representación de "comunidades de megaforbios esciófilos o heliófilos". Igualmente resulta importante para rapaces y por contener numerosos endemismos vegetales. Coincide parcialmente con el ámbito de la ZEPA Muntanyes de la Marina (ES0000453).

5.- Hábitats y especies destacables

Entre los hábitats, destaca por su extensión los pastizales anuales de Thero-Brachypodieta (6220), así como los matorrales y tomillares (5330). Sin embargo, el máximo interés de la zona reside en la vegetación de pendientes rocosas calcícolas (8210), los prados calcáreos cársticos (*6110), los matorrales arborescentes con *Juniperus* (5210) y los bosquetes de *Laurus* (*5230). Merecen destacarse los hábitats fluviales presentes en los numerosos barrancos y ramblas que surcan la zona, con una excepcional representación de Nerio-Tamaricetea (92D0), fresnedas termófilas de *Fraxinus angustifolia* (91B0), manatales petrificantes (*7220) y bosques galería de *Salix alba* y *Populus alba* (92AO).

Respecto a las especies, y como se ha dicho, debe destacarse la variedad de rapaces asociadas a medios rocosos, entre ellas *Aquila chrysaetos*, *Bubo bubo*, *Falco peregrinus* o *Hieraetus fasciatus*. También debe mencionarse la presencia de algunos peces de interés en la zona, como *Leuciscus pyrenaicus*, *Cobitis paludicola* o *Barbus guiraonis*. Además, diversas especies vegetales de interés –como *Biscutella montana*, *Hippocrepis valentina*, *Scabiosa saxatilis* o *Teucrium buxifloium* subsp. *hifacense*—presentan buenas poblaciones en la zona.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado su declaración como ZEC, ni aprobado el Plan de Gestión.

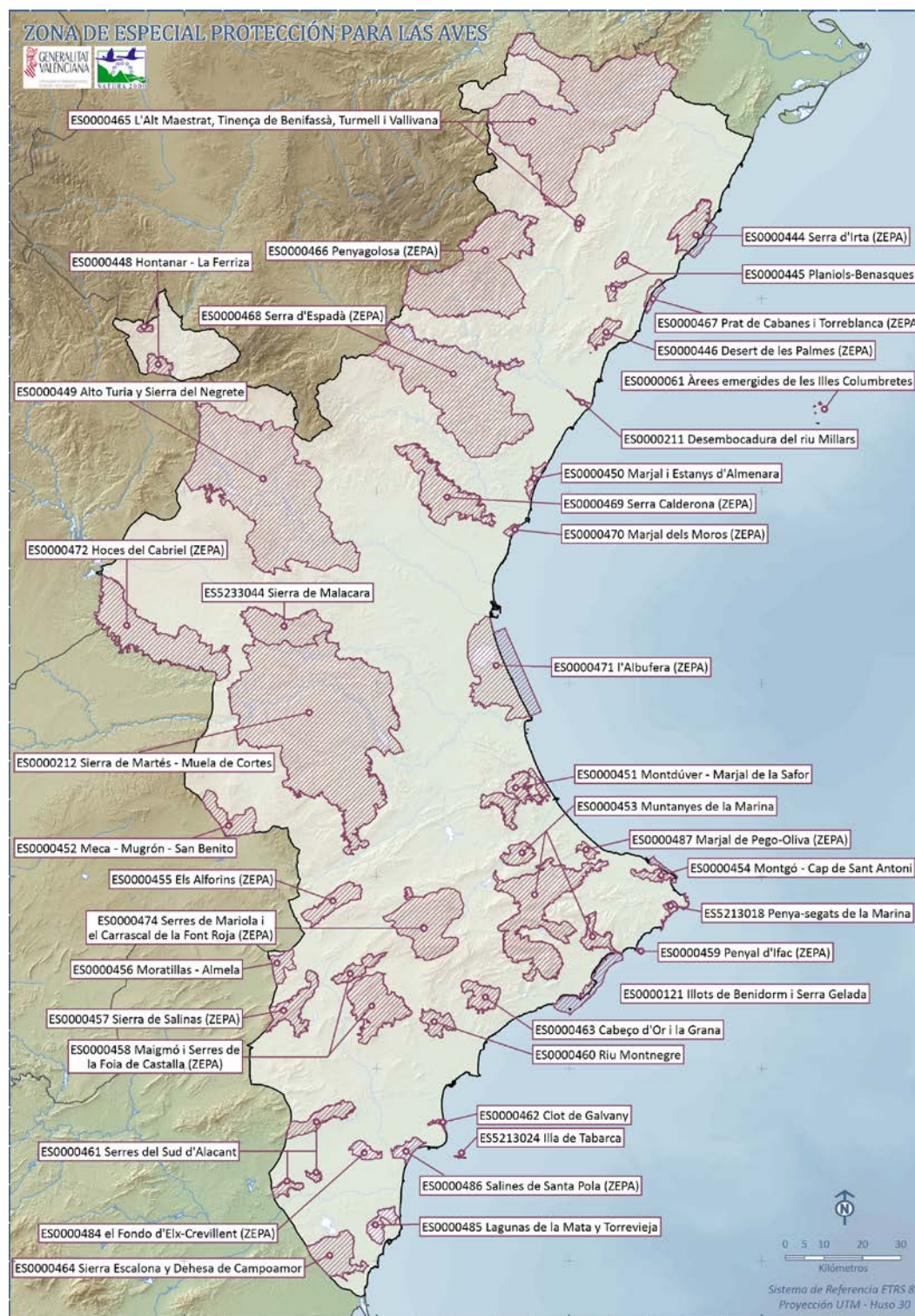
(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 20/07/2015

ANEXO II.- ZEPAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

ANEXO SEGUNDO.- ZEPAS TERRESTRES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA



FICHA 1.- ALTO TURIA Y SIERRA DEL NEGRETE (ES0000449)

1.- Superficie

100.314,05 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Alpuente, Aras de los Olmos, Benagéber, Bugarra, Calles, Chelva, Chera, Chulilla, Domeño, Gestalgar, Higuera, Loriguilla, Losa del Obispo, Pedralba, Requena, Sinarcas, Sot de Chera, Titaguas, Tuéjar, la Yesa.



4.- Características generales

Área montañosa de directriz ibérica caracterizada por una abrupta topografía y cubierta por formaciones forestales que coincide con el LIC Alto Turia (ES5232006) y parte del ámbito del LIC Sierra del Negrete (ES5233009).

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 18 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. La zona es de especial relevancia para la conservación de rapaces rupícolas. Acoge el 11,6% de los efectivos regionales del Águila-azor Perdicera, con hasta 13 territorios diferentes dentro de la ZEPA (11 parejas nidificantes en el censo de 2003). Incluye además siete territorios de Águila Real (máximo de 5 parejas nidificantes en 2005). En 2008 la zona ha sido colonizada por una pareja de Alimoche Común. Nidifican también el Halcón Peregrino, Búho Real, Culebrera Europea y Aguililla Calzada.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

No obstante, se ha sometido a información pública de la versión preliminar del proyecto de Decreto del Consell por el que se aprueba la norma de gestión de esta ZEPA junto con su plan de participación pública, memoria técnica y estudio ambiental y territorial estratégico, mediante DOCV de 27 de marzo de 2015 (Num.7454).

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 2.- ÁREES EMERGIDAS DE LES ILLES COLUMBRETES (ES0000061)

1.- Superficie

19,41 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Castellón de la Plana.

4.- Características generales

El archipiélago está constituido por cuatro pequeños conjuntos de islas e islotes; el de la Columbreta "Gran", en la que puede reconocerse el antiguo cráter volcánico, el de "Ferrera", "Foradá" y el del "Bergantín". Hace años fueron objetivo de pruebas militares. Coincidente con el LIC del mismo nombre.



Gran parte de la ZEPA marina del mismo nombre ha sido segregada para quedar bajo la competencia de la Administración General del Estado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2014, del Consell, por el que se adecuan los espacios protegidos de la Red Natura 2000 marinos y marítimo-terrestres al reparto de competencias en el medio marino establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (DOCV de 28 de abril de 2014. Num. 7262).

5.- Especies destacables

Nidifican seis especies del anexo I. Incluye, para la Comunitat Valenciana, el 100% de las poblaciones nidificantes de halcón de Eleonor, y pardela cenicienta, así como la principal colonia de cría del cormorán moñudo y una de las tres colonias nidificantes de gaviota de Audouin. Asimismo incluye el 4% de la población nidificante de paíño europeo. También destacan las poblaciones en paso de pardela balear, la invernada de gaviota de Audouin y las concentraciones postnupciales de cormorán moñudo.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 3.- CABEÇO D'OR I LA GRANA (ES0000463)

1.- Superficie

5.027,25 Ha.

2.- Provincia

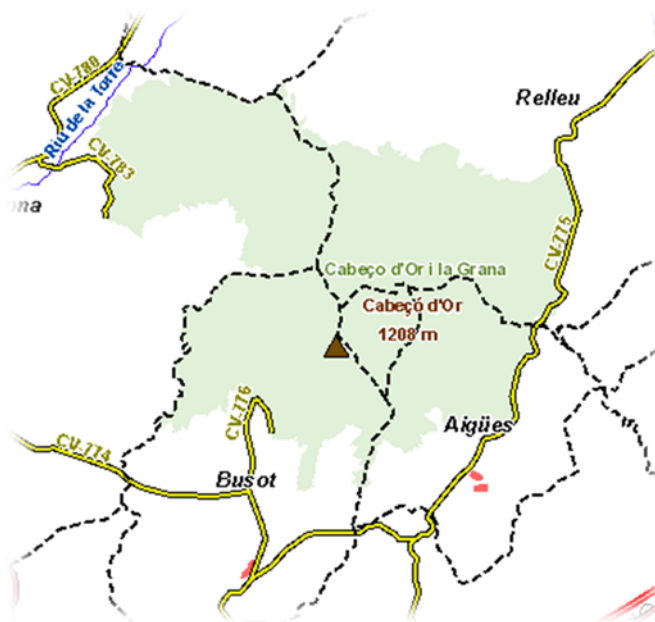
Alicante.

3.- Municipios afectados

Alicante, Aigües, Busot, Relleu, Jijona.

4.- Características generales

Alberga poblaciones nidificantes de 13 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. La zona es relevante para la conservación de rapaces rupícolas, acogiendo una pareja de Águila-azorPerdicera y otra de Águila Real. Nidifica también el Halcón Peregrino, Búho Real y Culebrera Europea.



5.- Especies destacables

La zona alberga importantes poblaciones de aves rapaces: culebrera europea, águila real, águila-azor perdicera, halcón peregrino y búho real. También destaca la presencia de collalba negra y chova piquirroja.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la misma denominación.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 4.- CLOT DE GALVANY (ES0000462)

1.- Superficie

271,87 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

Elche, Santa Pola.

4.- Características generales

Zona húmeda litoral, vinculada a un conjunto de marjales y áreas inundadas próximas, y que a pesar de ubicarse en un contexto densamente antropizado, conserva hábitats y especies de especial relevancia. Coincide íntegramente con el ámbito del LIC del mismo nombre y numeración.



5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 15 especies de aves acuáticas incluidas del Anexo I, e invernán de forma regular hasta 7 especies del mismo anexo. Presenta importancia regional para las anátidas amenazadas Malvasía Cabeciblanca y Cerceta Pardilla, con el 16,4 y 9,3% de los efectivos totales de la Comunidad Valenciana.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Declarado Paraje Natural Municipal mediante Acuerdo de 21 de enero de 2005, del Consell de la Generalitat (DOCV 4931 del 25-1-2005), así como zona húmeda.

Zona Húmeda Catalogada Clot de Gavany.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 5.- DESEMBOCADURA DEL RIU MILLARS (ES0000211)

1.- Superficie

345,84 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Almassora, Borriana, Vila-real.

4.- Características generales

Representa el tramo final del río Mijares, en cuya desembocadura se formó un pequeño delta. El cauce circula dentro de unos diques elevados artificialmente con materiales propios de la zona (cantos rodados), estando la mayor parte de la superficie restante cubierta por amplias extensiones de grava con vegetación anual. En el último kilómetro de río se desarrollan carrizales donde la lámina de agua es más constante.



Coincide íntegramente con el ámbito del LIC del mismo nombre y numeración.

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 5 especies de aves acuáticas incluidas del Anexo I, e invernán de forma regular hasta 5 especies del mismo anexo. Ha tenido importancia regional para el Chorlitejo Patinegro y Cigüeñuela Común, aunque cambios recientes en la morfología del cauce han mermado las características del entorno para la nidificación de estas aves desde 2003. Zona de paso e invernada para diversas especies de aves acuáticas, si bien sus poblaciones son poco relevantes respecto a los totales nacionales

6.- Estado de tramitación

Aprobado el Plan de Gestión mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 6.- DESERT DE LES PALMES (ES0000446)

1.- Superficie

3.075,60 Ha.

2.- Provincia

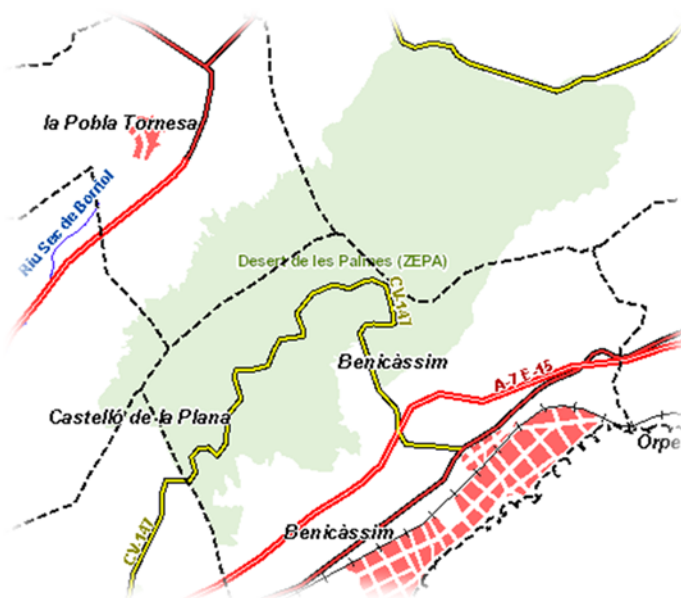
Castellón.

3.- Municipios afectados

Benicàssim, Borriol, Cabanes, Castelló de la Plana, la Pobla de Tornesa.

4.- Características generales

Enclave silíceo en la Plana de Castelló, destacando por su singular paisaje y por contener una población de Testudo hermanni reintroducida. Coincide íntegramente con el ámbito del LIC del mismo nombre.



5.- Especies destacables

La zona incluye poblaciones de rapaces como culebrera europea, águila-azor perdicera, aguililla calzada, halcón peregrino y búho real. También destaca la presencia de collalba negra y chotacabras gris.

6.- Estado de tramitación

Aprobado el Plan de Gestión mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

Declarado también como Paraje Natural del Desert de les Palmes.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 7.- EL FONDO D'ELX-CREVILLENT (ES0000484)

1.- Superficie

2.392,16 Ha.

2.- Provincia

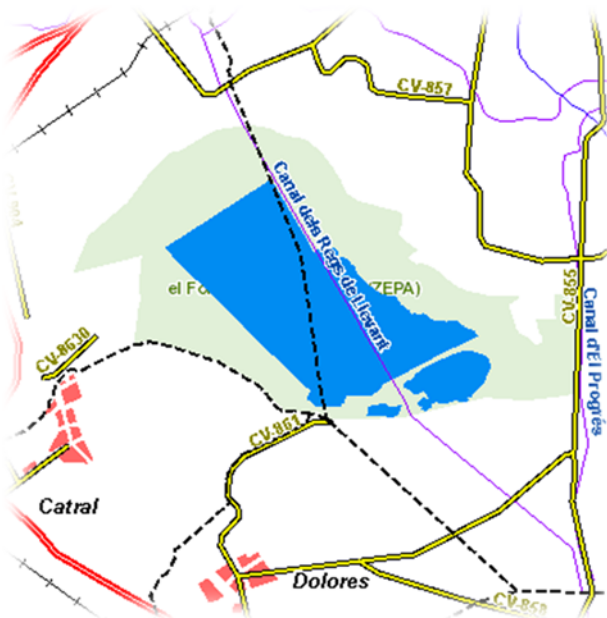
Alicante.

3.- Municipios afectados

Crevillent, Elche.

4.- Características generales

Es la segunda zona húmeda en importancia de la C. Valenciana después de L'Albufera. Destaca por su importancia para la conservación de varias especies de aves acuáticas amenazadas siendo el principal lugar para la nidificación de la cerceta pardilla y uno de los principales para la malvasía cabeciblanca y uno de los tres lugares españoles en que nidifica el flamenco. Coincide con el LIC del mismo nombre (ES0000058).



5.- Especies destacables

Principal área de cría en la Comunitat Valenciana de flamenco común, cerceta pardilla, malvasía cabeciblanca y fumarel cariblanco. Las colonias de garzas y limícolas son también importantes. Presenta la práctica totalidad de los efectivos invernantes en la Comunitat Valenciana de anátidas amenazadas como malvasía cabeciblanca, cerceta pardilla y porrón pardo. Es la segunda localidad valenciana de invernada para flamenco común (44% de las poblaciones valencianas) y avoceta común (33%).

6.- Estado de tramitación

Aprobado el Plan de Gestión mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

Parque Natural del Fondó. Zona Húmeda Catalogada. Sitio Ramsar

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 8.- ELS ALFORINS (ES0000455)

1.- Superficie

6.520,80 Ha.

2.- Provincia

Alicante/ Valencia.

3.- Municipios afectados

Fontanars dels Alforins,
Villena

4.- Características generales

Valle agrícola que por su configuración y usos representa un hábitat

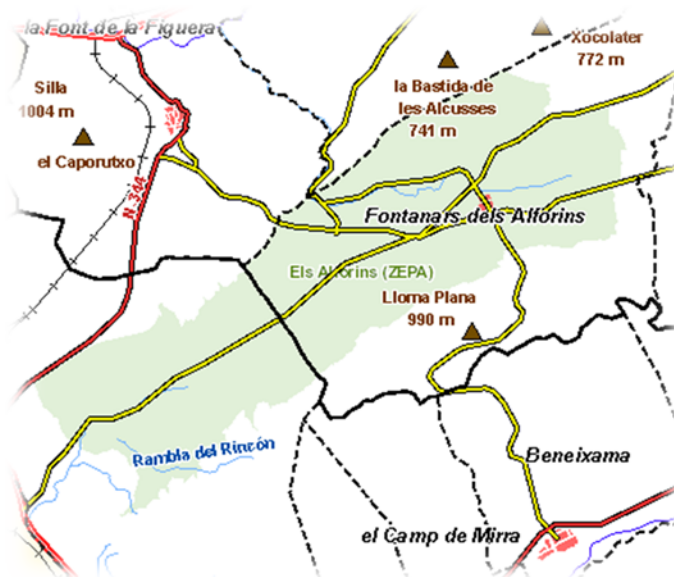
apropiado para gran número de especies de fauna, sobretodo pequeñas rapaces. El paisaje característico está constituido por pequeñas parcelas en las que alternan cultivos de cereal, vid y frutales, separados por setos y márgenes naturales e incluso pequeños pinares sobre arenales interiores. Coincide en parte con el LIC del mismo nombre (ES5213054).

5.- Especies destacables

Zona especialmente relevante para aves esteparias, siendo el principal núcleo reproductor en la Comunitat Valenciana para cernícalo primilla (con el 79,2% de los efectivos regionales, máximo de 46 parejas en 2006) y una de las escasas localidades valencianas de cría de sisón común. Nidifican 18 especies de aves del anexo I, incluyendo rapaces como aguilucho cenizo, culebrera europea, águila real, aguililla calzada, halcón peregrino y búho real. Destaca también la presencia de chova piquirroja y collalba negra.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 9.- HOCES DEL CABRIEL (ES0000472)

1.- Superficie

31.849,24 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Requena, Venta del Moro, Villargordo del Cabriel.

4.- Características generales

Zona extremadamente abrupta y de gran interés paisajístico y geomorfológico

configurada por el río Cabriel al abrirse paso a través de una serie de estrechos desfiladeros flanqueados por acantilados, que en algunos puntos alcanzan alturas destacables. Coincide en parte con el LIC del mismo nombre (ES5233010).

5.- Especies destacables

La zona es de especial relevancia para la conservación de rapaces rupícolas. Nidifican en la zona 16 especies del anexo I. Acoge el 6,8% de los efectivos regionales Águila Real, con un total de 7 territorios diferentes (máximo de 4 parejas nidificantes en 2005), y hasta 6 territorios de Águila-azor Perdicera (5 parejas nidificantes en el censo de 2003). Nidifican la culebrera europea, el águila real, el águila-azor perdicera, el aguililla calzada, el halcón peregrino y el búho real. También destaca la presencia de collalba negra y chova piquirroja.

6.- Estado de tramitación

Aprobado el Plan de Gestión mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf

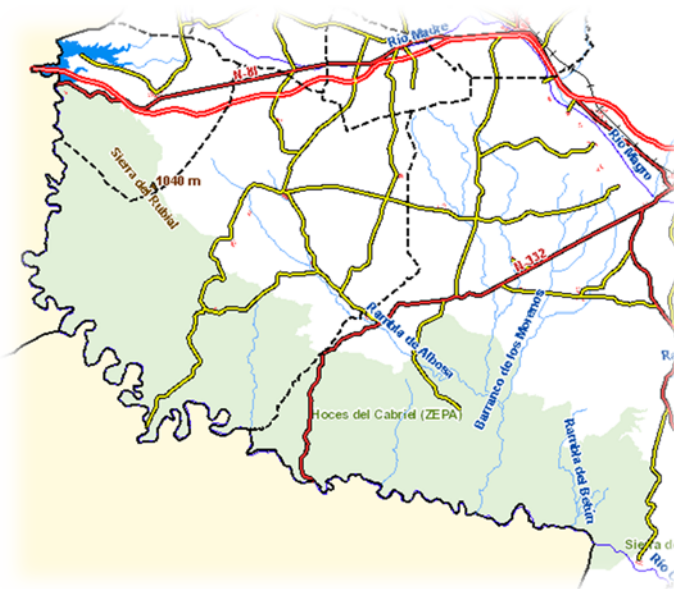
Parque Natural de las Hoces del Cabriel.

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Hoces del Cabriel.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015



FICHA 10.- HONTANAR - LA FERRIZA (ES0000448)

1.- Superficie

3.145,25 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Ademuz, Casas Altas, Casas Bajas, Castielfabib, Vallanca.

4.- Características generales

Zona caracterizada por un mosaico de pastizales y matorrales abiertos, especialmente adecuada por condiciones para determinadas especies de aves esteparias. Coincidente en parte con el LIC Arroyo Cerezo (ES5233035).



5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 13 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. La zona es de especial importancia para la conservación de la Alondra Ricotí, que presenta aquí el 83,2% de sus efectivos regionales. Nidifica también el Halcón Peregrino, Búho Real, Culebrera Europea y Aguililla Calzada. También destaca la presenciade collalba negra y chova piquirroja.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión. No obstante, existe un Proyecto de decreto del Consell por el que se declara como zona especiales de conservación (ZEC) junto con otros los lugares de importancia comunitaria y se aprueba la norma de gestión sometido a información pública mediante DOCV n 7.342 de 28 de agosto de 2014.

Puede consultarse dicho borrador en la siguiente dirección:
[http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2012.083.1.01/DC_Rincon%20Ademuz%20\(sept%202012\)%20Imag%20reduc%20rev.pdf](http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2012.083.1.01/DC_Rincon%20Ademuz%20(sept%202012)%20Imag%20reduc%20rev.pdf)

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 11.- ILLA DE TABARCA (ES5213024)

1.- Superficie

43,48 Ha.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

Alicante.



4.- Características generales

Los Islotes de Tabarca comprenden cuatro islas o islotes: Tabarca (41,9 ha), La Cantera (1,77 ha), La Galera (0,49 ha) y La Nau (0,48 ha). Los islotes de la Nau y La Galera son pequeños afloramientos rocosos, no alterados por la acción humana y sin presencia de especies introducidas. Coincidente plenamente con el LIC del mismo nombre y numeración.

La ZEPA se amplía en 2009 por la Generalitat con una superficie total de 14.299,77 ha, de las cuales 14.256,29 ha eran marinas y que en la actualidad constituyen una ZEPA distinta competencia de la AGE, mediante Acuerdo de 25 de abril de 2014, del Consell, por el que se adecuan los espacios protegidos de la Red Natura 2000 marinos y marítimo-terrestres al reparto de competencias en el medio marino establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (DOCV de 28 de abril de 2014. Num. 7262).

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de una especie de ave marina incluida en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, presentando una de las escasas colonias de cría de Paíño Europeo en la Comunidad Valenciana, que nidifica en los islotes de La Galera y La Nau (3,6% de los efectivos regionales de la especie). Las islas son utilizadas como área de descanso de aves marinas como el cormorán moñudo y la gaviota de Audouin.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 12.- ILLOTS DE BENIDORM I SERRA GELADA (ES0000121)

1.- Superficie

6.192,48 Ha.

745,92 Ha terrestres y
5.446,49 Ha marinas.

2.- Provincia

Alicante.

3.- Municipios afectados

l'Alfàs del Pi, Altea,
Benidorm.

4.- Características generales

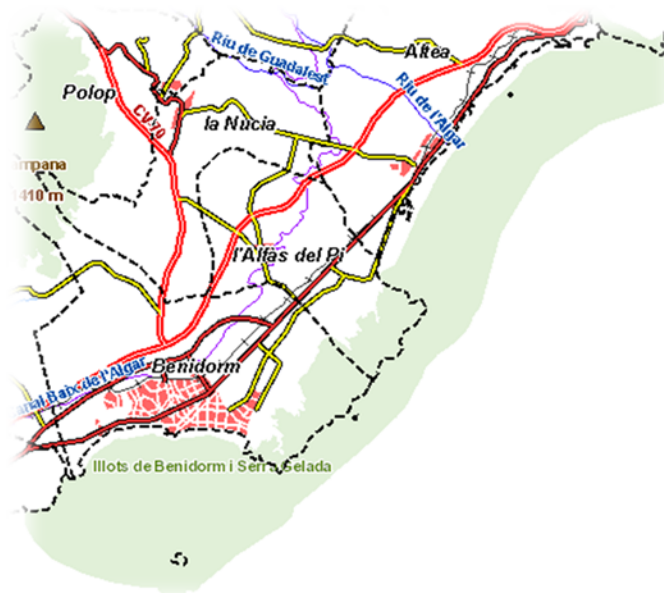
Área marítimo-terrestre. La Serra Gelada constituye un ejemplo singular en el contexto de las montañas litorales del sur de la Comunidad Valenciana. Formada por un impresionante relieve que se alza abruptamente sobre la planas de Benidorm, l'Alfàs del Pi y Altea, la sierra da lugar, en su frente litoral, a acantilados de más de 400 m, y alberga reductos de vegetación de un valor excepcional, como la interesante duna fósil colgada y la peculiar vegetación que la coloniza. Además de la Serra Gelada, la zona incluye un área marina y dos islotes: Illot de Benidorm (6,5 ha) e Illa Mitjana (0,5 ha), cercanos a la costa de Benidorm. Coincidente en una parte muy sustancial con el LIC marítimo-terrestre Serra Gelada y Litoral de la Marina Baixa (ES5213021).

5.- Especies destacables

Principal localidad para el Paíño Europeo en la Comunidad Valenciana, ya que entre las islas de Benidorm y Mitjana albergan el 91,8% de la población nidificante de la Comunidad Valenciana. Además de esta especie, se han reproducido algunas parejas de Gaviota de Audouin en la Isla de Benidorm, como resultado de un proyecto Life de la Generalitat Valenciana para conseguir instalar allí una población reproductora. Recientemente se ha instalado una colonia de cría de la Garceta Común. Tanto la Serra Gelada como los islotes son utilizados por el Cormorán Moñudo como área de alimentación y descanso.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 13.- LAGUNAS DE LA MATA Y TORREVIEJA (ES0000485)

1.- Superficie

3.731,55 Ha.

2.- Provincia

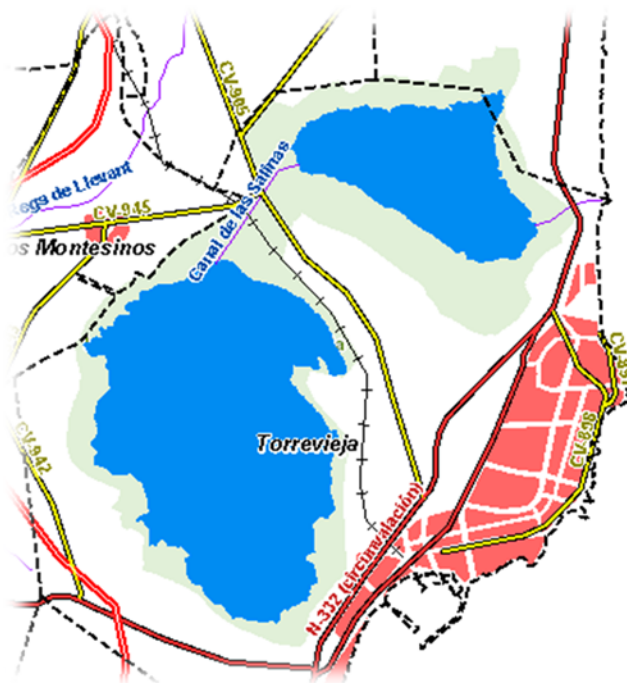
Alicante.

3.- Municipios afectados

Guardamar del Segura, los Montesinos, Torrevieja.

4.- Características generales

Formada por dos grandes lagunas, Torrevieja (1400 ha) y La Mata (700 ha), utilizadas para la su explotación salinera (mayor productor de sal de la península ibérica). Ambas lagunas están comunicadas artificialmente entre ellas y con el mar. La laguna de La Mata actúa como depósito calentador mientras que la producción de sal se realiza en la de Torrevieja. Coincidente con el LIC del mismo nombre (ES0000059).



5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 13 especies de aves acuáticas incluidas del Anexo I, e invernán de forma regular hasta 9 especies del mismo anexo. Destaca como principal localidad de nidificación de la Gaviota de Audouin, con el 72,9% de la población reproductora de la Comunidad Valenciana, y de Gaviota Picofina (79,3%). Presenta además poblaciones relevantes de Chorlitejo Patinegro (16,51%), Charrancito Común (11,6%) y Charrán Común (9,5%), presentando una de las dos únicas colonias de cría de la Pagaza Piconegra en la región valenciana

6.- Estado de tramitación

Aprobado el Plan de Gestión de la ZEPA mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Rescatado: 15/08/2015

FICHA 14.- L'ALBUFERA (ES0000471)

1.- Superficie

29.285,03 Ha.

2.- Provincia

Valencia.

3.- Municipios afectados

Albal, Albalat de la Ribera,
Alfajar, Algemesí,
Beniparell, Catarroja,
Cullera, Massanassa,
Sedaví, Silla, Sollana,
Sueca, Valencia.

4.- Características generales

Se trata de una laguna litoral, rodeada por campos de arroz. También incluye la restinga litoral ocupada por un ecosistema dunar bien desarrollado en su parte no urbanizada. La zona incluye un área marina. Coincidente en su mayor parte con el LIC del mismo nombre (ES0000023).

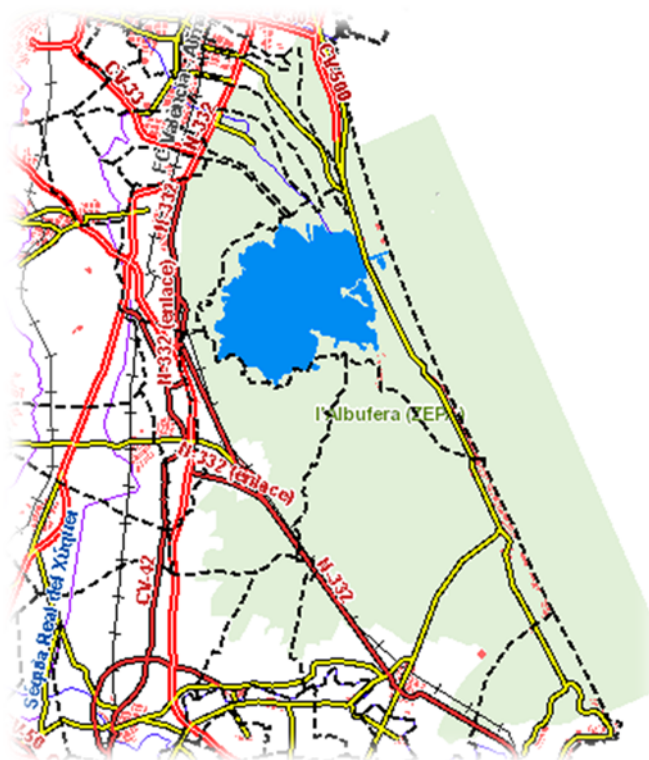
5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 20 especies de aves acuáticas incluidas del Anexo I, e invernán de forma regular hasta 13 especies del mismo anexo. La mayoría de estas especies presentan en este humedal sus mayores contingentes reproductores en la Comunidad Valenciana, destacando el Charrán Patinegro (99,6% del total), Pagaza Piconegra (96,4%) y Garceta Común (96,5%). También es importante la invernada de anátidas que algunos años supera los 70.000 ejemplares

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Parque natural de l'Albufera (ámbito terrestre). Plan de Ordenación de los Recursos naturales de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera. Zona Húmeda Catalogada (ámbito terrestre). Sitio Ramsar



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 15.- L'ALT MAESTRAT, TINENÇA DE BENIFASSÀ, TURMELL I VALLIVANA (ES0000465)

1.- Superficie

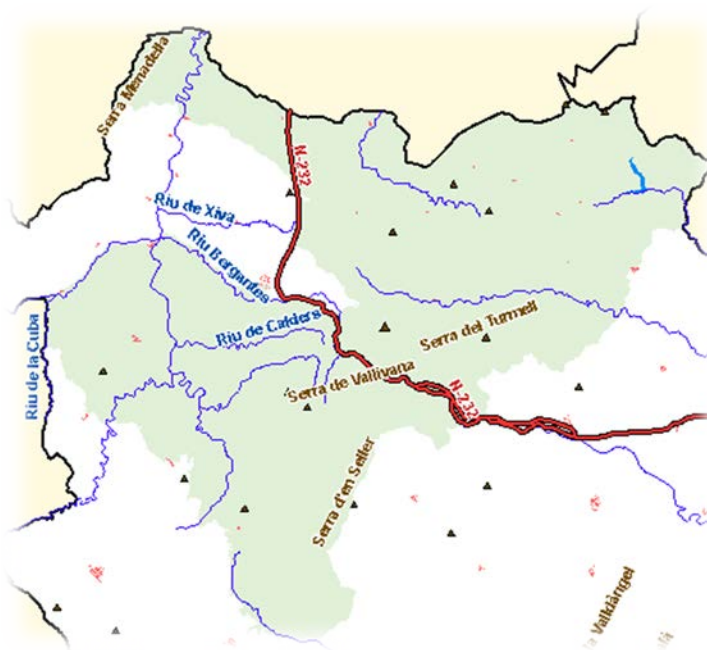
96.482,93 Ha.

2.- Provincia

Castellón.

3.- Municipios afectados

Albocàsser, Ares del Maestrat, Benasal, Canet lo Roig, Castell de Cabres, Castellfort, Catí, Cincorres, Culla, Forcall, Herbés, la Mata de Morella, Morella, la Pobla de Benifassà, Portell de Morella, Rossell, Todolella, Vallibona, Xert, Zorita del Maestrazgo.



4.- Características generales

Área de gran calidad ambiental y paisajística en la que destacan sus múltiples barrancos y las formaciones forestales de diversas características. Coincide con los ámbitos de los LIC Riu Bergantes (ES5223001) y Tinença de Benifassà, Turmell i Vallivana (ES5223002).

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 22 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. No obstante, la zona es de especial importancia para la conservación de rapaces rupícolas. Alberga el 61,5% de los efectivos regionales de Buitre Leonado (hasta 176 parejas en 2006) y el 47,6% de la población de Alimoche Común (con un máximo de 6 parejas en 2007). Posee hasta nueve territorios diferentes de Águila Real (con un máximo de 6 parejas nidificantes en 2006, el 8,1% del total regional) y dos de Águila-azor Perdicera. Existen áreas de matorral mediterráneo de importancia para la nidificación del Aguilucho Cenizo (14,4% de los efectivos regionales)

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión. Parque Natural de la Tinença de Benifassà.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

**FICHA 16.- MAIGMÓ I SERRES DE LA FOIA DE CASTALLA
(ES0000458)**

1.- Superficie

19.564,13 Ha.

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Agost, Biar, Castalla,
Novelda, Onil, Petrer, Sax,
Tibi, Villena.

**4.- Características
generales**

Zona de media montaña mediterránea de especial interés por formar parte del gran núcleo forestal que ocupa el centro de la comarcas del sur de la Comunitat Valenciana. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES5212008)

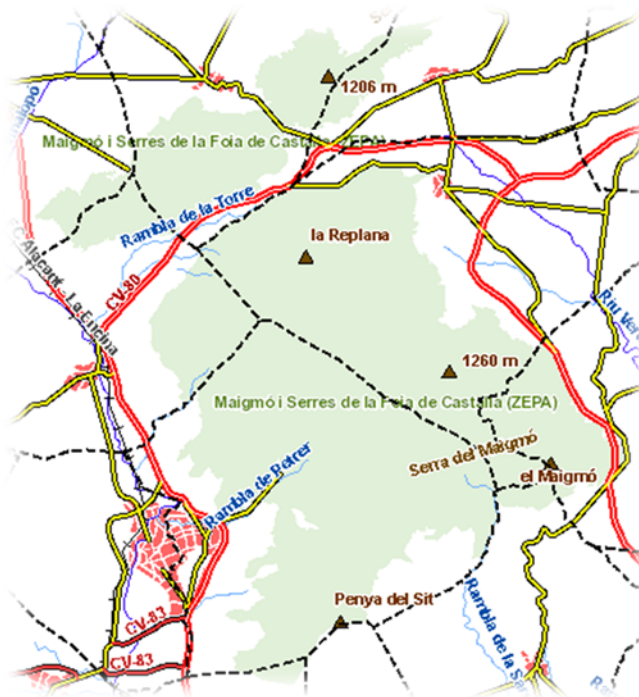
5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 16 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. Alberga hasta cuatro territorios de Águila Real (aunque el máximo de parejas con reproducción fue en 2006, cuando criaron dos parejas). Nidifica también el Halcón Peregrino, Búho Real, Aguililla Calzada y Culebrera Europea. También es notable la presencia en estos hábitats rupícolas de la Chova Piquirroja.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Paisaje Protegido del Maigmo i Serra del Sit (parte del ámbito)



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 17.- MARJAL DE PEGO-OLIVA (ES0000487)

1.- Superficie

1.252,07 Ha.

2.- Provincia

Alicante/Valencia

3.- Municipios afectados

Pego, Oliva.

4.- Características generales

Antigua albufera colmatada, hoy día constituye uno de los marjales más interesantes de la costa valenciana. Está

delimitado, por el norte y por el sur por dos ríos, Bullent y Molinell, que contribuyen a su alimentación hídrica, y surcado por numerosos canales y acequias. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES0000147)



5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 12 especies de aves acuáticas incluidas del Anexo I, e invernan de forma regular hasta 13 especies del mismo anexo. Presenta las mayores colonias de cría de Garza Imperial y Fumarel Cariblanco de la Comunidad Valenciana, con el 33,9 y 22,3% del total censado respectivamente, así como el 15,9% de la población reproductora de Cigüeñuela Común. Existen indicios de nidificación de Avetoro común. Alberga una de las mayores poblaciones invernantes de Morito Común, con el 27,9% de los efectivos regionales. También es relevante la invernada de la Garceta Común, con el 9,2% de los efectivos totales.

6.- Estado de tramitación

Aprobado el Plan de Gestión mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014.

Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

Parque Natural de la Marjal de Pego-Oliva. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la misma denominación. Zona Húmeda Catalogada. Sitio Ramsar.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 18.- MARJAL DELS MOROS (ES0000470)

1.- Superficie

626,71 Ha.

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Puçol, Sagunt.

4.- Características generales

Representado por una extensión de marjales y cultivos abandonados en el torno de la actividad industrial del puerto de Sagunto. Parte de los terrenos estaba ocupada por una siderúrgica, cuyos vertidos de escoria en el litoral hicieron progradar la costa considerablemente. Esa escoria se ha compactado y endurecido, creando una especie de acantilados bajos que confiere a las playas un aspecto artificial. La zona es propiedad de la Generalitat Valenciana. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES0000148).



5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 14 especies de aves acuáticas incluidas del Anexo I, e invernan de forma regular hasta 12 especies del mismo anexo. Destacan las poblaciones reproductoras de Fumarel Cariblanco (22,7% del total en la Comunidad Valenciana), Focha Moruna (22,7%), Calamón Común (13,6%) y Canastera Común (16,3%). Existen indicios de nidificación de Avetoro común.

6.- Estado de tramitación

Aprobado el Plan de Gestión mediante Decreto 127/2015, de 31 de julio, del Consell, por el que se declaran como zonas especiales de conservación (ZEC) los lugares de importancia comunitaria (LIC) Lavajos de Sinarcas, Marjal de Nules y Marjal dels Moros, y se aprueban las normas de gestión para dichos LIC y para la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Marjal dels Moros. (DOCV nº 7586 de 5 de agosto de 2015). Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2015/08/05/pdf/2015_6980.pdf

Zona Húmeda Catalogada.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 19.- MARJAL I ESTANYS D'ALMENARA (ES0000450)

1.- Superficie

1.486,94 Ha.

2.- Provincia

Castellón / Valencia

3.- Municipios afectados

Almenara, Chilches, La Llosa, Moncofar, Benavites, Quartell, Sagunto.

4.- Características generales

Es el segundo marjal más extenso de Castelló, contando con abundante agua de muy buena calidad. Muy importante para aves acuáticas. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES5223007).

5.- Especies destacables

Nidifican once especies de aves acuáticas del Anexo I. Destaca el avetorillo común, cuyo promedio representa el 11 % de la población censada en la Comunitat Valenciana, así como la nidificación de focha moruna. Colonias destacadas de canastera común y fumarel blanco. Presencia invernal de especies amenazadas como el porrón pardo (33 % de los efectivos de la Comunitat Valenciana) y focha moruna.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Zona Húmeda Catalogada.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 20.- MECA - MUGRÓN - SAN BENITO (ES0000452)

1.- Superficie

7.037,49 Ha.

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Ayora.

4.- Características generales

ZEPA destinada principalmente a la protección de aves esteparias. Coincide en parte del ámbito con el LIC Serra del Mugrón (ES5233034).



5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 17 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. La zona es de especial relevancia para la conservación de aves esteparias. Acoge el 95,8% de los efectivos regionales de Avutarda Común, el 46,5% de Sisón Común y el 20,5% de Ganga Ortega. Desde 2007 nidifican además algunas parejas de Cernícalo Primilla. Presenta también densidades importantes de Alcaraván Común. Cuenta también con una pareja de Águila Real.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 21.- MONTDÚVER - MARJAL DE LA SAFOR (ES0000451)

1.- Superficie

9.218,29 Ha.

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Ador, Almiserà, Barx, Benifairó de la Vall d'igna, Gandia, Llutxent, Pinet, Quatretonda, Rótova, Simat de la Vall d'igna, Tavernes de la Vall d'igna, Xeraco, Xeresa.

4.- Características generales

Zepa discontinua. Coincide con los ámbitos de los LIC Marjal de la Safor (ES5233030) y Serres de Montdúver i la Marxuquera (ES5233015)

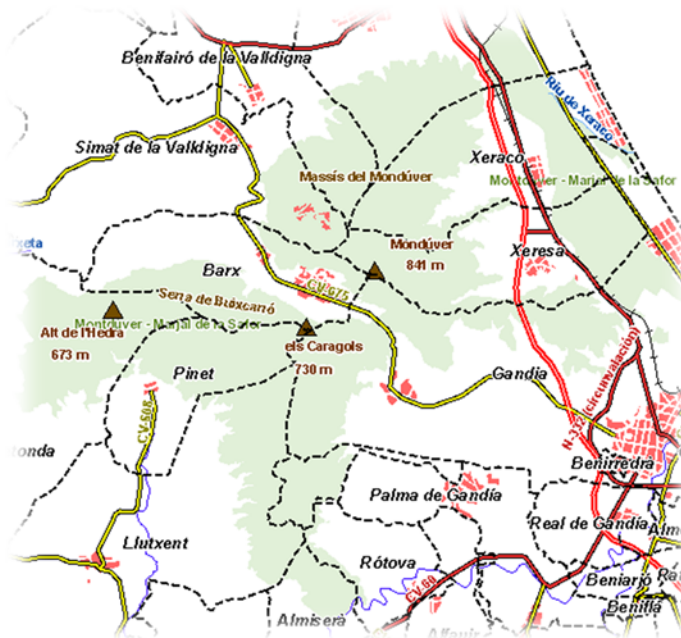
5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 12 especies de aves acuáticas incluidas del Anexo I, e invernán de forma regular hasta 12 especies del mismo anexo. Representa la segunda localidad en importancia para la Focha Moruna, con el 30,3% de los efectivos regionales. Alberga destacadas poblaciones de Garza imperial (15,4%) y Fumarel Cariblanco (11,3%), así como una importante población nidificante de Carricerín Real. Además de las aves acuáticas, en las zonas de interior nidifican tres parejas de Águila-azor Perdicera y una de Águila Real.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Zonas húmedas catalogadas Marjal de la Safor y Ullal de l'Estany del Duc (parte del ámbito).



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 22.- MONTGÓ - CAP DE SANT ANTONI (ES0000454)

1.- Superficie

3.009,50 Ha.

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Denia, Jávea.

4.- Características generales

ZEPA marítimo
terrestre. Superficie

total: 3.009,50 ha (2.187,85 ha terrestres y 821,75 ha marinas). Coincide íntegramente con el ámbito del LIC Montgó (ES5211007).

5.- Especies destacables

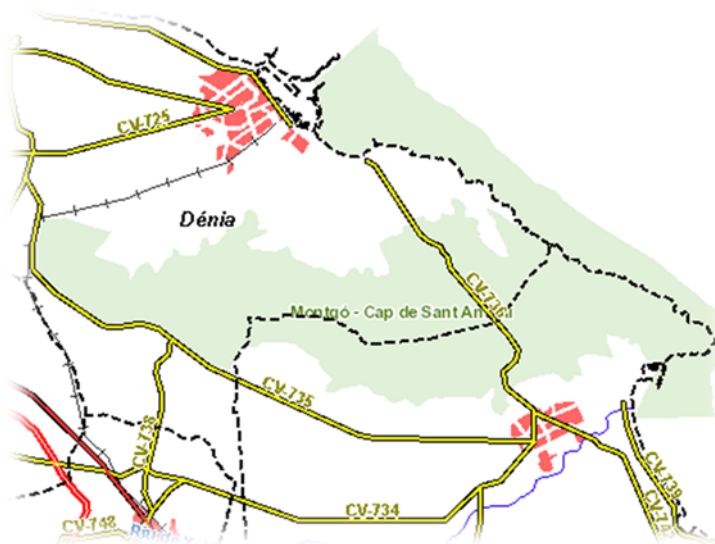
Alberga poblaciones nidificantes de 13 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, entre las que destaca una pareja de Águila-azor Perdicera y desde 2008 seis parejas de Cormorán Moñudo. Presenta también poblaciones reproductoras de Halcón Peregrino y Búho Real.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Parque Natural de El Montgó (ámbito terrestre).

Reserva Natural dels Fons del Cap de Sant Antoni (ámbito marino).



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 23.- MORATILLAS - ALMELA (ES0000456)

1.- Superficie

3.302,86 Ha.

2.- Provincia

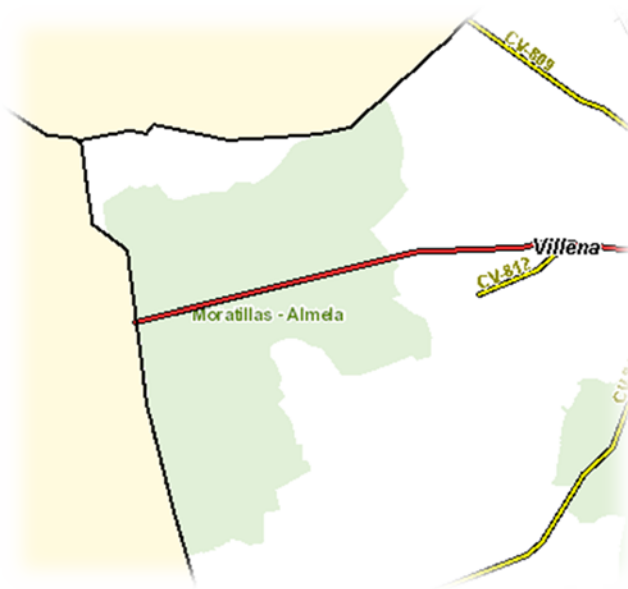
Alicante

3.- Municipios afectados

Villena.

4.- Características generales

ZEPA destinada principalmente a la protección de aves esteparias. Alberga el 78-80% de las poblaciones de ganga ortega de la Comunitat Valenciana, destacando asimismo la nidificación de sisón común y alcaraván común.



5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 15 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. La zona es de especial relevancia para la conservación de aves esteparias. Acoge el 100% de los efectivos regionales de Ganga Ibérica, el 79,5% de Ganga Ortega y el 42,0% de Sisón Común. Desde 2006 nidifican además algunas parejas de Cernícalo Primilla. Presenta también densidades elevadas de Alcaraván Común. También nidifica el Halcón Peregrino, Búho Real y Culebrera Europea.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 25.- PENYAGOLOSA (ES0000466)

1.- Superficie

53.226,37 Ha.

2.- Provincia

Castellón

3.- Municipios afectados

Benafigos, Castillo de Villamalefa, Xodos / Chodos, Cortes de Arenoso, Culla, Lucena del Río, Vistabella del Maestrat, Zucaina.



4.- Características generales

El macizo del Penyagolosa forma parte de una encrucijada de ambientes geológicos, biológicos, culturales y sociales. Presenta el segundo pico más alto de la región, con sus 1814 metros de altitud, que hace de divisoria entre las sierras de Gúdar y Javalambre y las montañas ibéricas prelitorales. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES5223004).

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 20 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. La zona es de especial relevancia para la conservación de rapaces rupícolas. Alberga el 11,4% de los efectivos regionales de Buitre Leonado (hasta 35 parejas en 2006) y el 7,9% de la población de Alimoche Común (1 pareja entre 2004 y 2008). Posee hasta cinco territorios diferentes de Águila Real (con un máximo de 3 parejas nidificantes en 2006, el 8,1% del total regional) y cinco de Águila-azor Perdicera (4 parejas en 2003). Existen áreas de matorral mediterráneo que han sido colonizadas recientemente por el Aguilucho Cenizo.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Parque Natural de Penyagolosa.

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Macizo de Penyagolosa.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 26.- PENYAL D'IFAC (ES0000459)

1.- Superficie

49,84 Ha.

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Calpe.

4.- Características generales

Esta ZEPA abarcaba también también 933,50 ha marinas, que fueron segregadas de la parte terrestre y en la actualidad constituyen una ZEPA distinta competencia de la Administración General del Estado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2014, del Consell, por el que se adecuan los espacios protegidos de la Red Natura 2000 marinos y marítimo-terrestres al reparto de competencias en el medio marino establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (DOCV de 28 de abril de 2014. Num. 7262). Coincide con el LIC PENYAL D'IFAC (ES5211009).

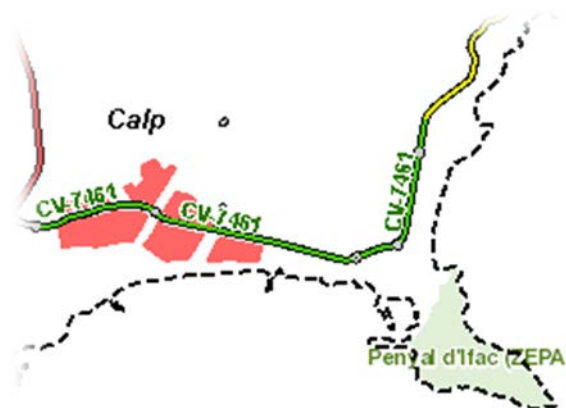
5.- Especies destacables

Presenta una colonia recientemente establecida de cormorán moñudo. También destaca la presencia de la collaba negra.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Parque Natural d'Ifac.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 27.- PENYA-SEGATS DE LA MARINA (ES5213018)

1.- Superficie

943,08 Ha.

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

El Poble Nou de Benitatxell,
Teulada, Xàbia.

4.- Características generales

Esta ZEPA abarcaba también
2.312,96 ha marinas, que
fueron segregadas de la parte
terrestre y en la actualidad

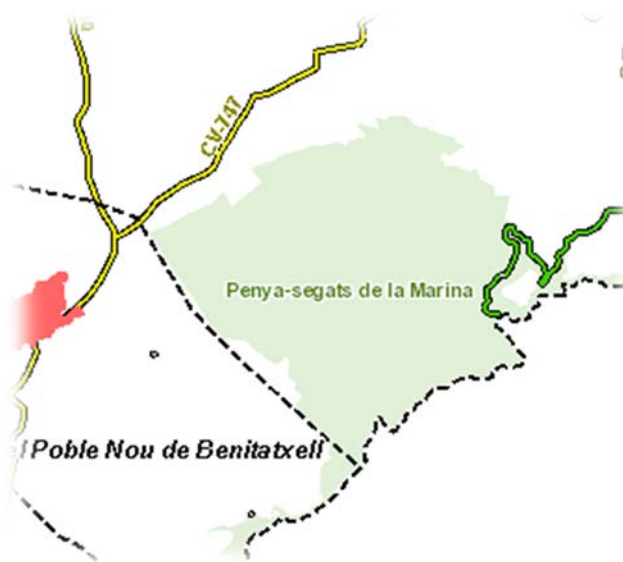
constituyen una ZEPA distinta competencia de la Administración General del Estado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2014, del Consell, por el que se adecuan los espacios protegidos de la Red Natura 2000 marinos y marítimo-terrestres al reparto de competencias en el medio marino establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (DOCV de 28 de abril de 2014. Num. 7262). Coincide íntegramente con el LIC de la misma denominación (ES5213018).

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de ocho especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, entre las que destaca el Cormorán Moñudo. Presenta también poblaciones reproductoras de Halcón Peregrino y Búho Real. También es notable la presencia de Collalba Negra.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 28.- PLANIOLS-BENASQUES (ES0000445)

1.- Superficie

2.004,78 Ha.

2.- Provincia

Castellón

3.- Municipios afectados

Benlloch, Cabanes, Vilanova d'Alcolea.

4.- Características generales

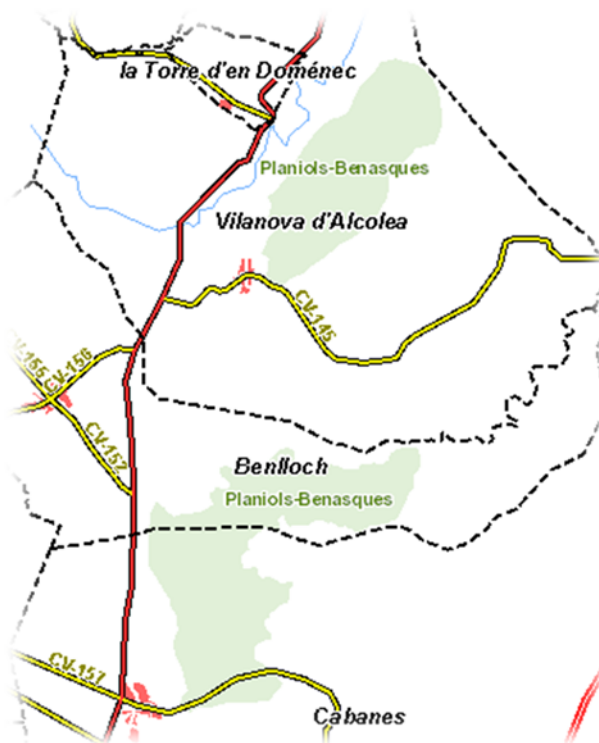
ZEPA principalmente destinada a la protección de importantes áreas de nidificación del aguilucho cenizo, en el entorno inmediato de las instalaciones del aeropuerto de Castellón.

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 11 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. Zona de matorral mediterráneo de elevada importancia para la conservación del Aguilucho Cenizo, que presenta aquí el 24,9% de sus efectivos regionales. Nidifica también la Aguililla Calzada, Culebrera Europea, Búho Real y Halcón Peregrino.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 29.- PRAT DE CABANES I TORREBLANCA (ES0000467)

1.- Superficie

1.943,08 Ha. (865,85 ha terrestres y 1.077,23 ha marinas)

2.- Provincia

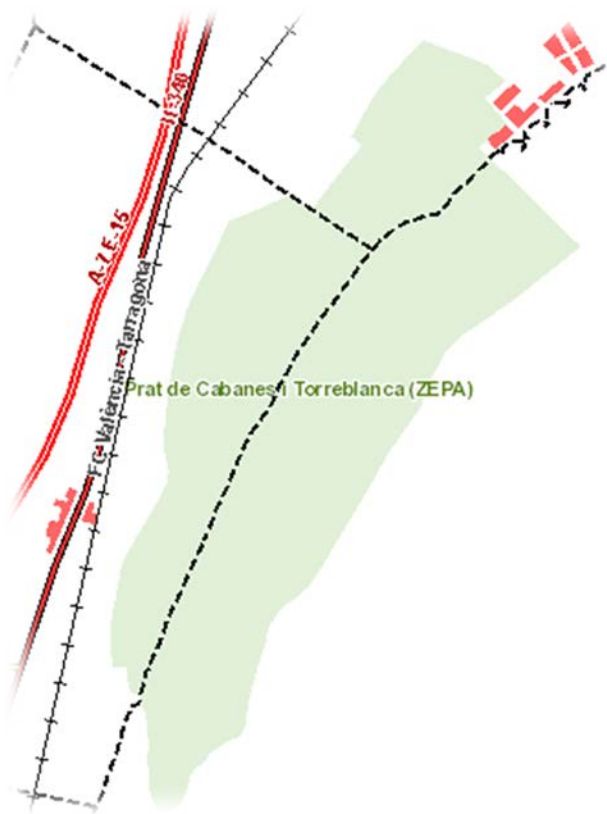
Castellón

3.- Municipios afectados

Cabanes, Torreblanca.

4.- Características generales

Se trata de un prado pantanoso, separado del mar por una restinga de gravas, lo que representa un ejemplo singular de un humedal en avanzado estado de colmatación natural. Existen explotaciones de turba controladas, cuya excavación produce charcas salobres. La zona incluye un área marina. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES0000060).



5.- Especies destacables

Nidifican en la zona siete especies de aves acuáticas incluidas en el anexo I. Destacan las poblaciones nidificantes de aguilucho lagunero Occidental y canastera común, que representan respectivamente el 100% el 29% del total de la Comunitat Valenciana. Efectivos nidificantes e invernantes de carricerín real.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Parque Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca

Zona Húmeda Catalogada

Sitio Ramsar.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 30.- RIU MONTNEGRE (ES0000460)

1.- Superficie

3.844,52 Ha

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Alacant, Mutxamel, Sant Vicent del Raspeig, Tibi, Jijona.

4.- Características generales

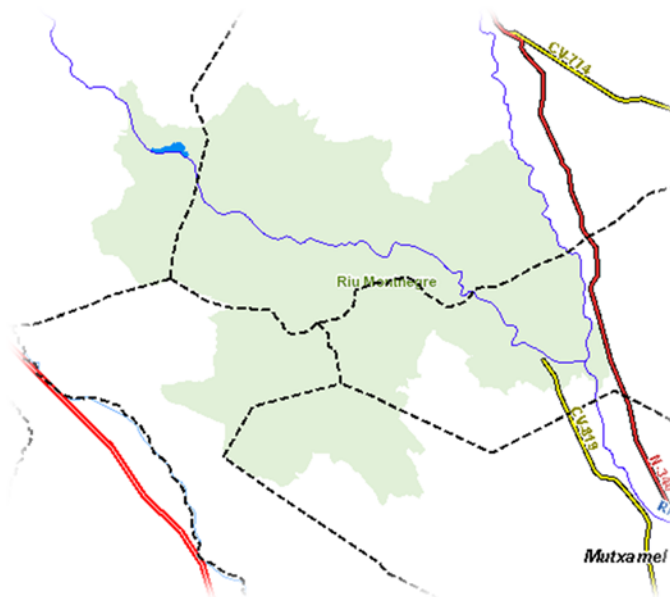
La zona alberga uno de los escasos núcleos reproductores de camachuelo trompetero en la Comunitat Valenciana.

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 13 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. La zona es de especial relevancia para la conservación del Camachuelo Trompetero, ya que incluye el 92,1% de los efectivos regionales de la especie. Incluye dos territorios de Águila-azor Perdicera (1 pareja nidificante en el censo de 2003). Nidifica también el Halcón Peregrino, Búho Real y Culebrera Europea.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 31.- SALINES DE SANTA POLA (ES0000486)

1.- Superficie

2.512,02 Ha

2.- Provincia

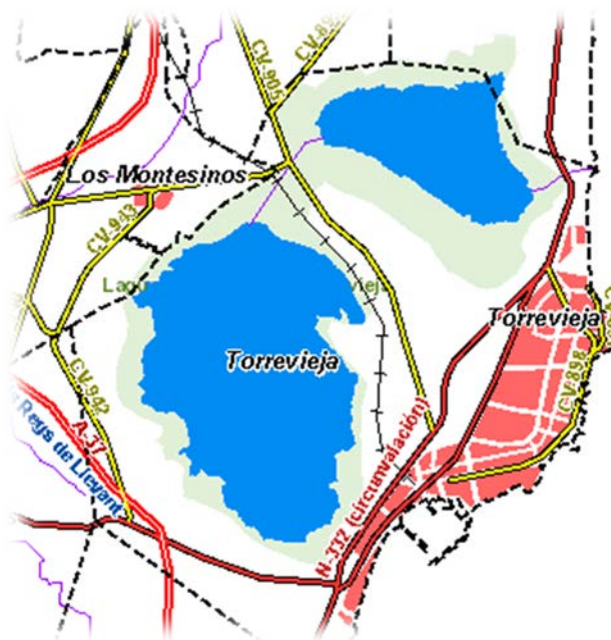
Alicante

3.- Municipios afectados

Elche, Santa Pola.

4.- Características generales

Constituidas por dos explotaciones salineras en activo, otra abandonada y varios cotos cinegéticos y piscícolas que contienen balsas y canales. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES0000120).



5.- Especies destacables

Nidifican en la zona 18 especies de acuáticas incluidas del anexo I. Es la única localidad de cría en la Comunitat Valenciana de morito común, así como la más destacada para avoceta común (62% de las poblaciones reproductoras), chorlitejo patinegro (29%) y charrancito común. Segunda localidad valenciana de cría para flamenco común, gaviota picofina y cerceta pardilla. Es la principal localidad valenciana de invernada para avoceta común y flamenco común, y segunda para gaviota picofina.

6.- Estado de tramitación

Aprobadas las normas de gestión mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

Parque Natural de las Salinas de Santa Pola.

Zona Húmeda Catalogada.

Sitio Ramsar.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 32.- SERRA CALDERONA (ES0000469)

1.- Superficie

18.777 Ha

2.- Provincia

Castellón /Valencia

3.- Municipios afectados

Albalat dels Tarongers, Algimia de Alfara, Altura, Estivella, Gátova, Gilet, Marines, Náquera, Olocau, Sagunt, Segart, Segorbe, Serra, Torres Torres.

4.- Características generales

Sierra prelitoral que constituye una de las últimas estribaciones valencianas del sistema ibérico antes de alcanzar la costa. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES5232002).

5.- Especies destacables

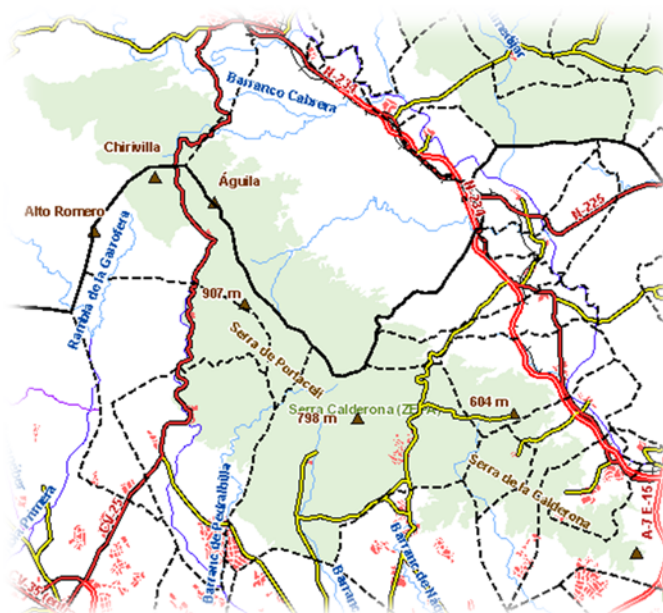
Alberga poblaciones nidificantes de 18 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, seis de las cuales son rapaces. La zona es de importancia para la conservación del Águila-azor Perdicera, que presenta hasta seis territorios diferentes dentro de los límites de la ZEPA (cinco parejas en el censo de 2003). También alberga una pareja de Águila Real y poblaciones de Halcón Peregrino, Culebrera Europea, Aguililla Calzada y Búho Real.

6.- Estado de tramitación

Aprobadas las normas de gestión mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014. Disponible en: http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

Parque Natural de la Sierra Calderona.

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra Calderona.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 34.- SERRA D'IRTA (ES0000444)

1.- Superficie

9.797,73 Ha

2.- Provincia

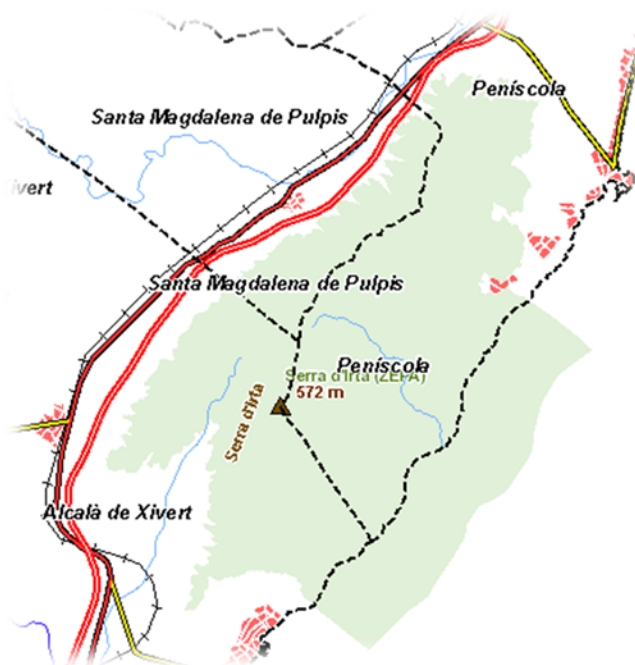
Castellón

3.- Municipios afectados

Alcalà de Xivert, Peníscola, Santa Magdalena de Pulpis.

4.- Características generales

ZEPA marítimo-terrestre.
Superficie: 9.797,73 ha (7.742,37 terrestres y 2.055,26 marinas). Coincide con el LIC marítimo-terrestre Serra d'Irta (ES5223036).



5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de nueve especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. Presenta dos territorios de Águila-azor Perdicera, aunque algunos años sólo se reproduce una pareja. El área marina propuesta es importante para la alimentación de la Gaviota de Audouin. Nidifica también el Halcón Peregrino, Búho Real y Culebrera Europea.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Reserva Natural (marina) de Irta

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 35.- SERRES DE MARIOLA I EL CARRASCAL DE LA FONT ROJA (ES0000474)

1.- Superficie

22.952,30 Ha

2.- Provincia

Alicante / Valencia

3.- Municipios afectados

Agres, Alcoy / Alcoi, Alfafara, Banyeres de Mariola, Bocairent, Concentaina, Ibi, Muro de Alcoy, Ontinyent.

4.- Características generales

Conjunto montañoso

situado en el núcleo de las sierras béticas valencianas. Constituido por un complejo mosaico de formaciones naturales y cultivos tradicionales. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES0000213).

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 15 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, siete de ellas rapaces. Se reproducen 2 parejas de Águila-azor Perdicera y una de Águila Real. Desde 2004 se han instalado dos colonias de cría de Buitre Leonado, como resultado de programa de reintroducción, con 17 parejas en 2008. Nidifican también el Halcón Peregrino, Búho Real, Culebrera Europea y Aguililla Calzada.

6.- Estado de tramitación

Declarado como ZEC mediante el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana) nº 7406 de 19/11/2014.

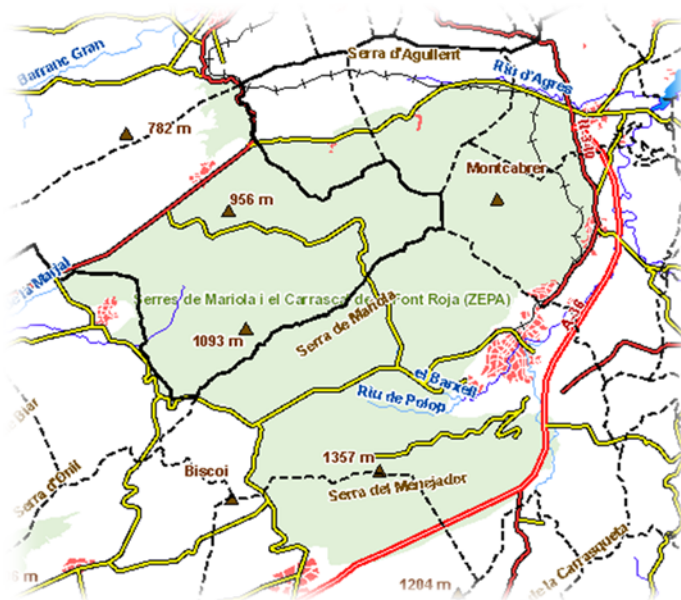
Disponible

en

http://www.docv.gva.es/datos/2014/11/19/pdf/2014_10634.pdf.

Parques Naturales de la Serra de Mariola y del Carrascar de la Font Roja.

Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de las mismas denominaciones



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 36.- SERRES DEL SUD D'ALACANT (ES0000461)

1.- Superficie

8.635,95 Ha

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Albatera, Aspe, Callosa de Segura, Cox, Crevillent, Fondó de les Neus / Hondón de las Nieves, Hondón de los Frailes, Orihuela, Redován.

4.- Características generales

ZEPA discontinua
constituida por tres
pequeños núcleos

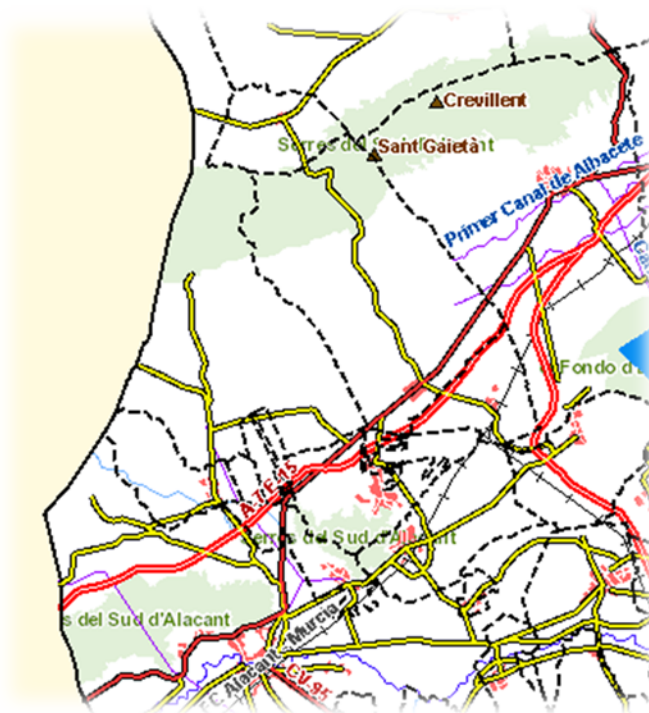
montañosos de características similares. Coincide parcialmente con el ámbito de los LIC Serra de Crevillent (ES5213022), Sierra de Orihuela (ES5213026) y Sierra de Callosa de Segura (ES5213023).

5.- Especies destacables

La zona alberga uno de los escasos núcleos reproductores de camachuelo trompetero en la Comunitat Valenciana. También nidifican varias aves rapaces: culebrera europea, águilaazor perdicera, halcón peregrino y búho real. Destaca la presencia de carraca y collalba negra.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 37.- SIERRA DE MALACARA (ES5233044)

1.- Superficie

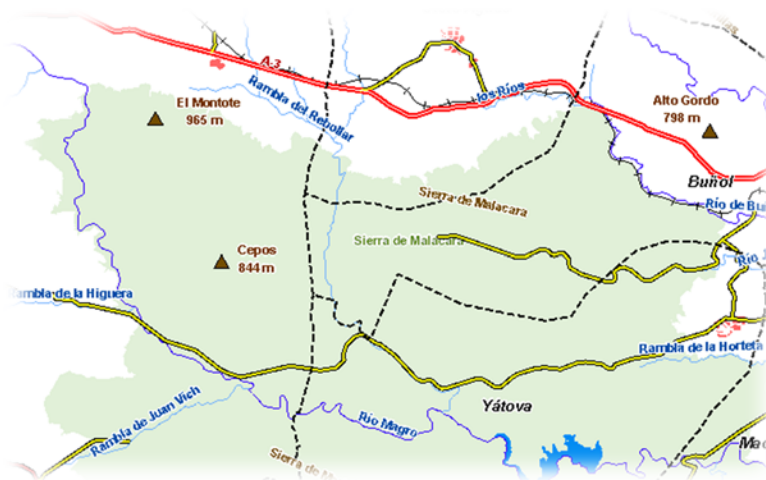
15.066,32 Ha

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Buñol, Requena,
Siete Aguas,
Yátova.



4.- Características generales

Área montañosa de abrupto relieve que conserva algunos retazos forestales de gran valor e interés.. Coincide LIC de la misma denominación y numeración (ES5233044).

5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 15 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. La zona es importante para la conservación de rapaces rupícolas. Acoge tres territorios de Águila-azor Perdicera (3 parejas nidificantes en el censo de 2003) y una pareja de Águila Real. Nidifica también el Búho Real, Aguililla Calzada, Halcón peregrino y la Culebrera Europea.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 38.- SIERRA DE MARTÉS - MUELA DE CORTES (ES0000212)

1.- Superficie

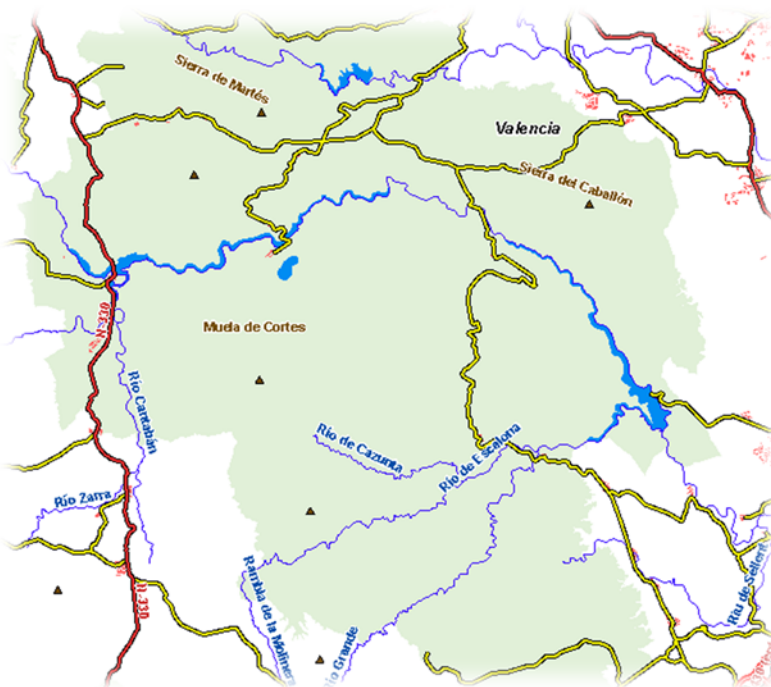
141.401,53 Ha

2.- Provincia

Valencia

3.- Municipios afectados

Alborache, Alzira, Anna, Ayora, Bicorp, Bolbaite, Catadau, Chella, Cofrentes, Cortes de Pallás, Dos Aguas, Enguera, Guadassuar, Jalance, Jarafuel, Llombai, Macastre, Millares, Moixent, Montroi, Navarrés, Quesa, Real, Requena, Teresa de Cofrentes, Tous, Turís, Vallada, Yátova.



4.- Características generales

Principal área para el matorral mediterráneo de la Comunidad Valenciana. Alternancia de roquedos con muelas y zonas de relieve suave poco transformadas. Incluye gran parte del curso medio del río Júcar en la provincia de Valencia. Coincide con el ámbito de los LIC Valle de Ayora y Sierra del Boquerón (ES5233012) y Muela de Cortes – El Caroig (ES5233040).

5.- Especies destacables

Alberga importantes poblaciones de aves rapaces: culebrera europea, águila real, águila-azor perdicera, aguililla calzada, halcón peregrino y búho real. También destaca la presencia de carraca, collalba negra y chova piquirroja.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

FICHA 39.- SIERRA DE SALINAS (ES0000457)

1.- Superficie

7.734,77 Ha

2.- Provincia

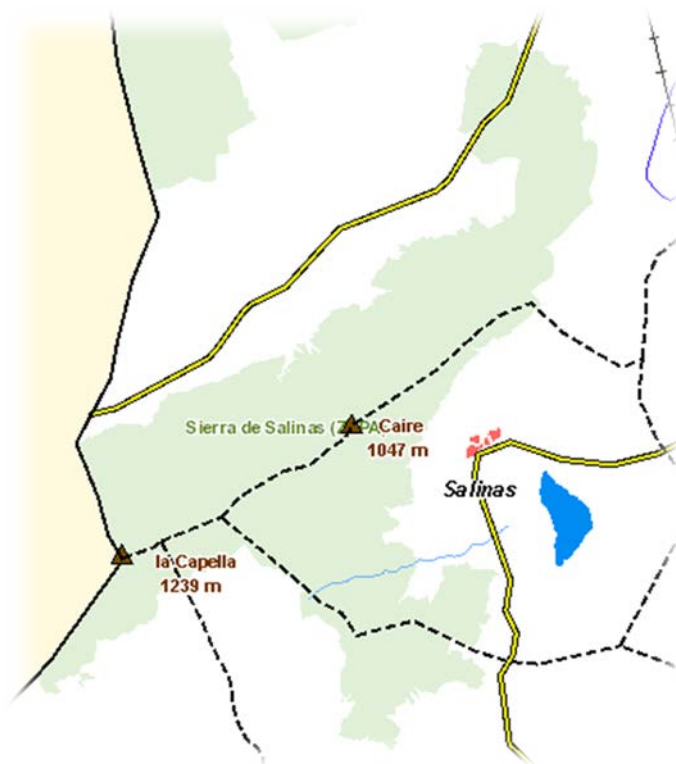
Alicante

3.- Municipios afectados

Monòver, el Pinós, Salinas, Villena.

4.- Características generales

Zona muy diversa en ambientes y paisajes que alberga una excelente representación de los hábitats que prosperan sobre sustratos salinos y gipsícolas, además de diversos tipos de matorrales esclerófilos. Coincide con el LIC de la misma denominación (ES5213039).



5.- Especies destacables

Alberga poblaciones nidificantes de 15 especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. Alberga una pareja de Águila Real. Nidifica también el Halcón Peregrino, Aguililla Calzada, Culebrera Europea, Búho Real, Alcaraván Común y Chova Piquirroja.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

**FICHA 40.- SIERRA ESCALONA Y DEHESA DE CAMPOAMOR
(ES0000464)**

1.- Superficie

10.407,36 Ha

2.- Provincia

Alicante

3.- Municipios afectados

Orihuela, Pilar de la Horadada, San Miguel de Salinas.

4.- Características generales

Área de relieve alomado constituida por un mosaico de vegetación natural, cultivos de secano y cultivos de regadío, drenado por una interesante red de ramblas y barrancos. Coincide parcialmente con el LIC de la misma denominación (ES5212012).

5.- Especies destacables

Alberga importantes poblaciones de aves rapaces como culebrera europea, águila real, águila-azor perdicera, halcón peregrino y búho real. Para estas especies es una de las principales áreas de concentración invernal y dispersión en la Comunitat Valenciana, especialmente en el caso del águila-azor perdicera.

6.- Estado de tramitación

No se ha aprobado el Plan de Gestión.

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la misma denominación.



(*) Hábitat prioritario

Fuente: Consellería de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Rescatado: 15/08/2015

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Soria, J., J. Charytonowicz and M. Pacholczyk, 'La evaluación de impacto ambiental. Nuevas Técnicas disponibles y dificultades de aplicación' (2008) 11 Observatorio Medioambiental 109.
- Abbad, T. and others, 'Las medidas compensatorias de planes y proyectos en el contexto de la Red Natura 2000' (2005) 18(106) Retema 26.
- Aguirre Cadiñanos, J. A., P. Valencia Lozano and V. Pérez Quintanilla, 'Propuesta de marco metodológico integrado para la valoración biogeográfica de espacios Red Natura 2000 de la Comunidad Autónoma del País Vasco: el ejemplo de Gárate-Santa Bárbara (Guipúzcoa)' (2011)(57) Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 33.
- Aizpurúa, N. and R. Arce, 'Medidas compensatorias en carreteras: Análisis y revisión de casos' in (Congreso de Medio Ambiente en Carreteras Santander 2006 edn 2006).
- Aldecoa Luzarraga, F. and M. Guinea Llorente, 'El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto' (2008)(9) Documentos de Trabajo (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos) 1.
- Aldecoa Luzárraga, F. and M. Guinea Llorente, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa* (Marcial Pons, 2010).
- Alfonso, L. P., 'Origen y desarrollo del derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario-europeo' (Derecho medioambiental de la Unión Europea McGraw-Hill Interamericana de España, 1996) 41.
- Álvarez García, P. and M. C. Peregrín López, 'Los delitos contra la flora, la fauna y los animales domésticos: Análisis doctrinal y jurisprudencial con referencia a la reforma introducida por la LO 5/2010, de 22 de junio' (2013)(15) Revista electrónica de ciencia penal y criminología 11.
- Andrino Carrasco, M., *El daño a los elementos de un espacio natural protegido: un nuevo ilícito penal* (Editorial Aranzadi, 2001).
- Areizaga Hernández, J. C., 'El papel de las regiones en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad tras el Tratado de Lisboa: el mecanismo de alerta temprana y el recurso por incumplimiento de dicho principio' (2008) pronunciada en la Jornada sobre el principio de subsidiariedad en la Unión Europea celebrada en el Parlamento de Navarra en diciembre de.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo Martínez, F., 'El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea' (2006)(11) *Norba*.Revista de geografía 11.
- Aspas Aspas, JM, 'La conservación de la naturaleza en el derecho comunitario derivado. La Directiva de Hábitats' (1995) *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos* 57.
- Aubertin, C. and G. Filoche, 'The Nagoya Protocol on the use of genetic resources: one embodiment of an endless discussion' (2011) 2(1) *Sustentabilidade em Debate*.
- Azqueta Oyarzum, D., *Valoración económica de la calidad ambiental* (McGraw Hill, 1994).
- Azqueta Oyarzun, D. and L. Pérez y Pérez, *Gestión de espacios naturales: la demanda de servicios recreativos* (McGraw-Hill, 1996).
- Backes, CW and others, *Article 6 Habitats directive: a comparative law study on the implementation of art. 6 Habitats directive in some member states= Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrictlijn* (CELP/NILOS, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, 2006).
- Baker, S., *The politics of sustainable development: theory, policy, and practice within the European Union* (Routledge, 1997).
- Balmón Arriaza, M. and others, 'Determinación del valor de uso de cinco espacios naturales protegidos de Córdoba y Jaén' (2002)(196) *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros* 153.
- Bar Cendón, A., 'La nueva constitución de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa y la reforma de los Tratados Constitutivos' (2010)(25) *Teoría y realidad constitucional* 167.
- Barahona, E., 'El protocolo de Cartagena' (2001) Aspectos científicos, jurídicos y éticos sobre los transgénicos, Universidad Pontificia de Comillas.
- Barberán Ortí, R., M. P. Egea Román and L. Pérez y Pérez, 'Los costes sociales de la política de conservación de la naturaleza.' .
- Barberán Ortí, R., P. Egea and L. Pérez y Pérez, 'Los costes de la red Natura 2000. Propuesta metodológica y primeras estimaciones' (2004) 14(1) *Cuadernos Aragoneses de Economía* 201.
- Barberán Ortí, R., P. Egea and L. Pérez y Pérez, 'Los costes de la red Natura 2000 en Aragón. Metodología y estimación para Monegros y Los Valles. CITA' (2002) 1 Documento de Trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbero Roldán, F. J., *La jurisprudencia del tribunal de justicia en materia de relaciones exteriores* (Universidad de Granada, 1993).
- Bartolomé, C. and others, *Los tipos de hábitat de interés comunitario de España: guía básica* (Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General para la Biodiversidad, 2005).
- Basora, X. and X. Sabaté, 'Custodia del territorio en la práctica' (2006) Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje. Xarxa de Custodi del Territori y Fundació Territori i Paisatge, Caixa Catalunya.
- Bennett, G. and P. Wit, *The development and application of ecological networks: a review of proposals, plans and programmes* (AIDEnvironment, 2001).
- BirdLife International, 'Birds in the European Union: a status assessment.' (2004) Wageningen.
- Blázquez Navarro, I., 'La distribución de competencias económicas en la UE. Aplicabilidad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad' (2005)(820) Información Comercial Española, ICE: Revista de economía 11.
- Boix Reig, J., *Derecho Penal. Parte Especial* (Tirant lo Blanch, Valencia 1999).
- Born, C. H., 'Algunas reflexiones sobre el mecanismo de protección de los lugares Natura 2000 frente a las repercusiones de planes y proyectos' (2006)(4) Ingurugiroa eta zuzenbidea. Ambiente y derecho 11.
- Breña S, R., 'El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social' (2000) Foro Internacional 467.
- Buck, M. and C. Hamilton, 'The Nagoya Protocol on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the Convention on Biological Diversity' (2011) 20(1) Review of European Community & International Environmental Law 47.
- Campos Palacín, P., E. Urzainqui Miqueleiz and P. Riera, 'Valor económico total de un espacio de interés natural: la dehesa del Área de Monfragüe' (Gestión de Espacios Naturales: La demanda de servicios recreativos McGraw-Hill Interamericana de España, 1996) 193.
- Campusano, R. F., 'Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología derivado del Convenio sobre la Diversidad Biológica' (2002) XXXIII Jornadas Chilenas de Derecho Público. Universidad de Concepción, Concepción.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardesa Salzmann, A., 'El procedimiento de no cumplimiento del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología:¿ Un mecanismo eficaz?' (2010)(20) Revista electrónica de estudios internacionales 3.
- Carnevali, R., 'El principio de subsidiariedad y su papel en la determinación de las competencias sancionatorias de la Unión Europea: Relación con el principio de complementariedad de la Corte Penal Internacional' (2009) 15(1) Ius et Praxis 397.
- Carrasco García, M. J. and A. Enríquez-De Salamanca, 'Evolución de las medidas compensatorias en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental' (2013)(172) Ingeniería civil 73.
- Carrera, A. B., 'El principio de subsidiariedad' (1994) 21 Revista de Instituciones Europeas 771.
- Carvajal, A. and J. M. De, 'El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea' (1995) 15(45) Revista española de derecho constitucional 53.
- Casar Furio, M^a E. and F. Taberner Pastor, 'El concepto de entorno y su delimitación en los BIC valencianos' (2010)(99) Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo 51.
- Casas Baamonde, M. E., "' Doble" principio de subsidiariedad y competencias comunitarias en el ámbito social' (1993)(1) Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica 49.
- Castro-Conde, C. A., 'El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis' (2007) 136 Revista de estudios políticos 213.
- Chape, S. and others, 'Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets' (2005) 360(1454) Philos Trans R Soc Lond B Biol Sci 443.
- Chicharro Lázaro, A., *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea* (Editorial Aranzadi, 2001).
- Comisión Europea, 'Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estado de la naturaleza en la Unión Europea Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012 exigido en virtud del artículo 17 de la Directiva de Hábitats y del artículo 12 de la Directiva de Aves. COM (2015) 219 final.' in (Bruselas 2015).

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea, *Los beneficios económicos de la Red Natura 2000* (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2014a).
- Comisión Europea, *Establishing conservation measures for Natura 2000 Sites* (Bruselas 2014b).
- Comisión Europea, *Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE. Clarificación de los conceptos de soluciones alternativas, razones imperiosas de interés público de primer orden, medidas compensatorias, coherencia global y dictamen de la comisión.*(Luxemburgo 2012).
- Comisión Europea, 'EU biodiversity strategy to 2020' (2011) 244 COM (2011).
- Comisión Europea, 'Plan de acción de la UE sobre biodiversidad; evaluación de 2010' in (Luxemburgo :Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010 2010).
- Comisión Europea, *La economía de los sistemas y la biodiversidad* (Bélgica 2008).
- Comisión Europea, *Manual Orientativo. La financiación de la Red Natura 2000* (Bruselas 2007).
- Comisión Europea, 'Interpretation manual of European Union habitats' (2003).
- Comisión Europea, 'Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites-Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43' in (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2001).
- Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/32/CEE sobre hábitats* (Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000).
- Comisión Europea.,
'EC Study on evaluating and improving permitting procedures related to Natura 2000 requirements under Article 6.3 of the Habitats Directive 92/43/EEC' in (Brussels 2013).
- Commission of the European Communities, Dorian Moss and Barry Wyatt, *CORINE Biotopes: the design, compilation and use of an inventory of sites of major importance for nature conservation in the European Community* (Office for Official Publications of the European Communities Luxembourg, 1991).

BIBLIOGRAFÍA

- Conrad, J. M. and others, 'Wildlife corridors as a connected subgraph problem' (2012) 63(1) *J Environ Econ Manage* 1.
- Cramp, S., *Handbook of the birds of Europe, the Middle East, and North Africa: the birds of the western Palearctic. Vol. 5, Tyrant flycatchers to thrushes* (Oxford University Press, 1988).
- Cristeche, E., and J. A. Penna, 'Métodos de valoración económica de los servicios ambientales' (2008)(3) *Estudios Socioeconómicos de la Sustentabilidad de los Sistemas de Producción y Recursos Naturales* 55.
- Curti Gialdino, C., 'La Comunitá europea ed il problema ecológico' (1974) *Rivista di diritto europeo*», núm.II, págs 157.
- Davey, A. G. and A. Phillips, *National system planning for protected areas* (IUCN Gland, 1998).
- De Klemm, C. and C. Shine, *Biological diversity conservation and the law: Legal mechanisms for conserving species and ecosystems* (IUCN, 1993).
- De Nanclares, J. M. Y. P., 'La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: Sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia' (2002) 12 *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 343.
- De Rojas, F., *Fórmulas alternativas de protección y gestión de los espacios naturales* (2006).
- De Sadeleer, N., 'Habitats Conservation in EC Law: From Nature Sanctuaries to Ecological Networks' (2005) 5 *Yearbook of European Environmental Law* 215.
- De Sadeleer, N. and C. Born, *Droit international et communautaire de la biodiversité* (Daloz, 2004).
- Del Moral, A. T., 'Relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros según el Tratado Constitucional Europeo. Principios que las rigen' (2006)(65) *Revista de Derecho Político* 95.
- Del Saz Salazar, S. and C. Burguet, 'El valor de uso recreativo de espacios naturales protegidos: aplicación del método de valoración contingente al Parque de L'Albufera' (1998)(182) *Revista Española de Economía Agraria* 239.
- Dhondt, N., *Integration of environmental protection into other EC policies: Legal theory and practice* (Europa Law Publishing, 2003).

BIBLIOGRAFÍA

- Díez de Revenga Martínez, E. and J. M. Sánchez Balibrea, *Las PYMES y la Red Natura 2000: Manual para la elaboración de Proyectos* (Fondo Social Europeo edn 2005).
- Donald, P. F. and others, 'International conservation policy delivers benefits for birds in Europe' (2007) 317(5839) *Science* 810.
- Ecologistas en Acción, '225 medidas para el desarrollo sostenible' in *225 medidas para el desarrollo sostenible* (Ecologistas en Acción, 2000).
- EPA, April, (2011) Inventory of US greenhouse gas emissions and sinks: 1990-2009.
- Evans, D. and M. Arvela, 'Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive. Explanatory notes & guidelines for the period 2007–2012, final draft prepared for the Habitats Committee in April 2011. European Topic Center on Biological Diversity, Copenhagen, Denmark' (2011) European Topic Center on Biological Diversity, Copenhagen, Denmark. Available at <http://www.circa.europa.eu> (accessed November 2012).
- Fahrig, L., 'Effects of habitat fragmentation on biodiversity' (2003) *Annual review of ecology, evolution, and systematics* 487.
- Farré, M. J., 'El valor de uso recreativo de los espacios naturales protegidos: una aplicación de los métodos de valoración contingente y del coste del viaje' (2003) 21(2) *Estudios de economía aplicada* 297.
- Fernández de Gatta Sánchez, D., 'El régimen jurídico del control integrado de la contaminación' (1999)(22) *Revista de derecho ambiental* 19.
- Fernández Esteban, M. L., *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo* (McGraw-Hill Interamericana de España, 1996).
- Fernández Galiano, E., 'El Convenio de Berna y la protección de la flora' (1998)(3) *Conservación vegetal* 9.
- Fernández Tabales, A. and others, 'El concepto de cohesión territorial: escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas' (2009)(50) *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 157.
- Fernández, S. A., 'El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible' (2003) 71 *Universidad Complutense de Madrid, Papers* 77.

BIBLIOGRAFÍA

- Ferré Olive, J. V., 'Recepción del derecho comunitario en el ámbito del delito ecológico' (1998) Estudios jurídicos del Ministerio Fiscal.
- Février, J. M., 'La gestion des sites Natura 2000' (2004)(26) Actualité juridique.Edition droit administratif 1394.
- Fraga Iribarne, M., *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea* (1997).
- Franco Sala, L., 'La política medioambiental comunitaria: planteamientos, instrumentos y resultados' 34(35) REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 10.
- Fundación Biodiversidad, 2014, 'Informe del 3º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español' (2014) Entidades internacionales de custodia del territorio.
- Galeano Aramburu, M. J. and others, 'Evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000. Criterios-guía para la elaboración de la documentación ambiental.' (2009).
- Galicia, D. and others, 'Ambientes terrestres de España, una propuesta de clasificación territorial dirigida a facilitar el análisis y la gestión de la biodiversidad' (2010) 19(3) Revista Ecosistemas.
- García Ureta, A., *Derecho europeo de la biodiversidad: Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna* (Gómez-Acebo&Pombo, Iustel, 2010).
- García Ureta, A., 'Urbanismo y Red Natura 2000. Ley 8/2007 y alteración de zonas protegidas' (2007)(78) Revista Vasca de Administración Pública 113.
- García Ureta, A., 'La Directiva 79/409/CEE, relativa a la protección de las aves silvestres, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas' (1998)(21) Revista de derecho ambiental 47.
- García Ureta, A., 'Protección de hábitats y de especies de flora y fauna en derecho comunitario europeo: Directivas 79-409 y 92-43' (1997).
- García Ureta, A., 'Cuestiones sobre régimen jurídico de la Red Natura 2000' .
- García Ureta, A. and I. Brotóns Lazkano, 'Parques eólicos, red Natura 2000 e impacto ambiental: comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de febrero de 2011 (proyecto de parque eólico de Ordunte)' (2011)(91) Revista Vasca de Administración Pública.Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria 233.

BIBLIOGRAFÍA

- Garza Villegas, V., García de la Morena, E.L. and J. Traba Díaz, 'Diagnóstico de los efectos sinérgicos producidos por 15 parques eólicos e infraestructuras eléctricas asociadas en el sureste de la provincia de Soria sobre las poblaciones de alondra ricotí' in SECIM. Servicios Especializados de Consultoría e Investigación Medioambiental (ed), (2011).
- Gobierno de Canarias, *Guía para la evaluación de afecciones sobre los espacios de la Red Natura 2000 (Art. 6,3 y 6.4 de la Directiva 92/43/CEE)* (2008).
- Gómez Lee, M., 'El Protocolo de Cartagena, un llamado sordo a la precaución' (2005)(14) Universidad Externado de Colombia, Revista Zero,(Bogotá).
- Guille, J. J., 'La custodia del territorio como instrumento de preservación y desarrollo' (2014) 5(2) Revista Catalana de Dret Ambiental.
- Halffter, G., '¿ Qué es la biodiversidad?' (1995) Butlletí de la Institució Catalana d'Història Natural 5.
- Henle, K. and others, 'Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe—A review' (2008) 124(1) Agric , Ecosyst Environ 60.
- Herrero Corral, G., 'Configuración de la Red Natura 2000 en España. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas; The Configuration process of Natura 2000 Network in Spain. A comparative assessment by Autonomous Regions-Configuration de la reseau Natura 2000 en Espagne.' (Anales de geografía de la Universidad Complutense 2008) 85.
- Hidalgo, R. and others, *Identificación de regiones naturales en España para el desarrollo de la Red Natura 2000* (Madrid 2014).
- Holdgate, Martin W., *A perspective of environmental pollution* (CUP Archive, 1980).
- Infante, O., U. Fuente and J. C. Atienza, *Las Áreas Importantes para la Conservación de las Aves en España* (Madrid 2011).
- Jans, H. J., *The Habitats Directive* (JEL, 2000).
- Jiménez de Parga, P., 'El Principio de Prevención en el Derecho Internacional del Medio Ambiente' (2001) La Ley-Ecoiuris.
- Jordano Fraga, J., 'La responsabilidad por daños ambientales en el derecho de la Unión europea: análisis de la Directiva 2004/35, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental' (2005)(12) Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental 14.

BIBLIOGRAFÍA

- Juste Ruiz, J. and M. Castillo Daudí, 'La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Amsterdam' (2000)(186) Noticias de la Unión Europea 141.
- Kamau, E., B. Fedder and G. Winter, 'The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and Benefit Sharing: What is new and what are the implications for provider and user countries and the scientific community' (2010) 6(3) Law, Environment and Development Journal 246.
- Kellert, Stephen R. and others, 'Community natural resource management: promise, rhetoric, and reality' (2000) 13(8) Society & Natural Resources 705.
- Kramer, L., 'European environmental law casebook' (1993).
- Laguna, E. and others, 'Hábitats prioritarios de la Comunidad Valenciana' (2003) Generalitat Valenciana, Consellería de Territori i Habitatge. Valencia.
- Laso Pérez, J. J., *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario* (Editorial Constitución y Leyes, COLEX, 2000).
- Legrand, JF, 'Natura 2000: de la difficulté à mettre en œuvre une directive européenne' (1997)(309) Les rapports du Sénat.
- Lenaerts, K., 'Les répercussions des compétences de la Communauté européenne sur les compétences externes des Etats membres et la question de "preemption"' (1988) DEMARET, P 37.
- Leontief, Wassily W. and Wassily Leontief, *Input-output economics* (Oxford University Press on Demand, 1986).
- Lierdeman, E., 'Estimation of the management costs for the future Natura 2000 sites' (1996) Top-down estimation method.
- López Escudero, M. and Martín y Pérez de Nanclares, J., 'Derecho comunitario material' (2000) MacGraw-Hill, Madrid.
- López Ramón, F., 'La protección voluntaria de espacios naturales y el régimen de fomento de la agricultura sostenible' (Actas del Congreso Español de Derecho Agrario y Ordenación Rural: Zaragoza, 4 y 5 de diciembre de 1998 Universidad de Zaragoza, 1999) 31.
- López Ramón, F., 'Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental' (1997)(142) Revista de administración pública 53.
- López Ramón, F., 'Evolución del derecho europeo del medio ambiente' (1997) 1 Revista de desarrollo rural y cooperativismo agrario 73.

BIBLIOGRAFÍA

- López Ramón, F., 'La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos' (1980) 44 *Studia Albornotiana*.
- Lozano Cutanda, B., *Derecho ambiental administrativo* (Dykinson, 2005).
- Lozano Cutanda, B., 'La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de " Responsabilidad de Derecho Público" que introduce la Directiva 2004/35/CE' (2005)(12) *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental* 11.
- Lozano, PJ, *Bases para una zoogeografía aplicada: diseño de una metodología geográfica de atlas de fauna, aplicación a los vertebrados del sector nororiental de Guipuzkoa (País Vasco)* (Herka, 2009).
- Mackenzie, R., 'The Cartagena Protocol after the first meeting of the Parties' (2004) 13(3) *Review of European Community & International Environmental Law* 270.
- Madroño, A., G. González and J. Atienza C., *Libro rojo de las Aves de España* (Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2004).
- Margules, C. and R. Pressey, 'Systematic conservation planning' (2000) 405(6783) *Nature* 243.
- Martin-Bidou, P., 'Le principe de précaution en droit international de l'environnement' (1999) 103(3) *Revue générale de droit international public* 631.
- Martínez, A. C., 'La Unión Europea y el principio de subsidiariedad' (1991) 1 *Revista de Administración Pública* 7.
- Martínez-Carrasco Pignatelli, J. M., 'El principio de subsidiariedad en la Unión europea' (1999)(177) *Noticias de la Unión Europea* 79.
- Meadows, Donella, DL Meadows and J. Rnnders, 'Los límites del crecimiento' (1972) *México.CE*.
- Memon, A. and P. Skelton, 'Practice of Environmental Compensation under the Resource Management Act 1991, The' (2004) 8 *NZJ Env'tl.L.* 177.
- Menéndez Rexach, A., 'Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica' (2009)(38) *Revista catalana de dret públic* 119.
- Michael, L., 'Procedimientos de producción de derecho: el procedimiento legislativo ordinario' (2005)(3) *Revista de derecho constitucional europeo* 43.

BIBLIOGRAFÍA

- Milian, J., 'Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel' (2001) 157(1) *Études rurales* 173.
- Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente., 'Red Natura 2000' (2010) 3 *Análisis y prospectiva. Serie Medio Ambiente* 1.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Síntesis del informe del Art.12 de la Directiva Aves en España, referido al periodo 2008-2012' in (2013a).
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Síntesis del informe del Art.17 de la Directiva Hábitats en España, referido a especies para el periodo 2007-2012' in (2013b).
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Directrices para la elaboración de la documentación ambiental necesaria para la evaluación de impacto ambiental de proyectos con potencial afección a la Red Natura 2000' in (2012a).
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Directrices para la vigilancia y evaluación del estado de conservación de las especies amenazadas y de protección especial' in (2012b).
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 'Informe de aplicación (1994 -2000) según el artículo 17 de la Directiva 92/43/CEE' in (2000).
- Mitchell, R. and R. Carson, 'Current issues in the design, administration, and analysis of contingent valuation surveys' (1993) University of California at San Diego, Economics Working Paper Series.
- Molina del Pozo, C. F., *Manual de derecho de la Comunidad Europea* (4ª Edición edn Dijusa, 2002).
- Montes, C., 'Del desarrollo sostenible a los servicios de los ecosistemas' (2007) 16(3) *Ecosistemas* 1.
- Montini, M., 'Habitats Impact Assessment: An Effective Instrument for Biodiversity Conservation?' (2001) 9(4) *Environmental liability* 182.
- Moreno Molina, A. M., *Derecho Comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España* (Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2006).
- Moreno Sainz, J. C., '25 Años del Convenio de Berna' (2005) 9(marzo) *Conservación vegetal* 20.

BIBLIOGRAFÍA

- Moreno, Violeta and others, *Valoración de los costes de conservación de la red Natura 2000 en España* (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones, 2013).
- Moyano Estrada, E., 'Nuevas Orientaciones de la Política Europea del Desarrollo Rural' (2005).
- Mulero Mendigorri, A., 'Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España' (2004).
- Muller, S., 'Appropriate agricultural management practices required to ensure conservation and biodiversity of environmentally sensitive grassland sites designated under Natura 2000' (2002) 89(3) *Agric , Ecosyst Environ* 261.
- Muñoz Conde, F., 'Derecho penal. Parte especial' (1996) 13ª edición, ed. Tirant lo blanc.
- Nijar, G. S., 'The Nagoya Protocol on Access and Benefit Sharing of Genetic Resources: Analysis and Implementation Options for Developing Countries' (2011) South Centre and CEBLAW.
- Núñez, I., E. González-Gaudio and A. Barahona, 'La biodiversidad: historia y contexto de un concepto' (2003) 28(7) *Interciencia* 387.
- O European Commission, 'Halting the loss of biodiversity by 2010-and beyond' (2006) 216 *Sustaining ecosystem services for human well-being. Communication from the Commission COM* (2006).
- O European Commission, (1998) *Communication of the European Commission to the Council and to the Parliament on a European Community Biodiversity Strategy. Brussels: 21 pp.*
- Oliveira do Prado, R. F., 'Las reservas particulares do patrimonio natural (RPPN) de Brasil y la Xarxa de Custòdia del Territori (XCT) de Catalunya como herramientas comunes para el desarrollo sostenible' (2011) 8(15) *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*.
- Ostermann, O. P., 'The need for management of nature conservation sites designated under Natura 2000' (1998) *J Appl Ecol* 968.
- Pardo Buendía, M., 'De las medidas de corrección al principio de precaución del medioambiente' (2010).
- Pearce, D. and J. Pretty, *Economic values and the natural world* (Earthscan, 1993).

BIBLIOGRAFÍA

- Pérez, J. and T. Santos, 'El estudio de la migración de aves en España: trayectoria histórica y perspectivas de futuro' (2004) 51(1) *Ardeola* 71.
- Pernas García, J. J., 'Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías' (2001) *Anuario da Facultade de Dereito* 599.
- Pigou, A. C., *The economics of welfare* (Transaction Publishers, 1952).
- Pineda, F. D., 'Diversidad biológica y conservación de la biodiversidad' (1998) *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Mundi-Prensa, Madrid.
- Rameau, JC, 'La directive " Habitats": analyse d'un echec, reflexions pour l'avenir' (1997) *Revue forestière française* 399.
- Ramos Gorostiza, J. L., 'Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco' (2006)(32) *Revista de historia industrial* 99.
- Ramos, B. V., 'El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español' (2010)(22) *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 281.
- Revuelta Pérez, Inmaculada, 'Las " ZEPAS": discrecionalidad de la Administración y alcance de los inventarios' *Birdlife*" (2011)(149) *Civitas. Revista española de derecho administrativo* 199.
- Robles Foronda, C., 'Experiencias medioambientales en los programas de desarrollo rural'.
- Roma Valdés, A., 'La legislación ambiental y su incidencia en la delincuencia urbanística en Galicia' (2009)(6) *Actualidad Jurídica Ambiental* 1.
- Romero Aloy, M. J. and F. Romero Saura, *La zonificación urbanística, colección Arquitectura Legal* (Madrid: Wolters Kluwer, SA, España, 2013).
- Rundcrantz, K. and E. Skärbäck, 'Environmental compensation in planning: a review of five different countries with major emphasis on the German system' (2003) 13(4) *Eur Environ* 204.
- Saavedra Contreras, K.A. 'La regulación de los espacios naturales en el derecho español y peruano' (2012).

BIBLIOGRAFÍA

- Sáenz de Santamaría, A., J. González Vega and B. Fernández Pérez, 'Introducción al derecho de la Unión Europea' (1999) Madrid, Eurolex.
- Sáenz Lorite, M. and E. Cejudo García, 'La política de desarrollo rural de la Unión Europea para 2007-2013' (2008)(46) *Investigaciones Geográficas (Esp)* 5.
- Sainz Gutiérrez, V., 'La condición territorial de lo urbano. En torno a la trayectoria docente de Pablo Arias' (2015).
- Sainz Gutiérrez, V., 'En el origen de la Sevilla metropolitana: Algunas notas sobre el Avance del Plan Comarcal de 1974.' (2010).
- Sanchez Bravo, A., 'Protección de la Biodiversidad en la Unión Europea' (2012) 11(20) *Cadernos de Direito* 81.
- Sánchez Fernández de Gatta, D., 'La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción' (1985) 12(3) *Revista de Instituciones Europeas* 723.
- Schoenbaum, T. J., 'International Trade in Living Modified Organisms: The New Regimes' (2000) 49(04) *International and Comparative Law Quarterly* 856.
- Secretaría de la Convención de Ramsar, *Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971)* (6ª Edición edn 2013).
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización.* (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Canada 2011).
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica: texto y anexos* (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2000).
- Shiva, V., *Protect or plunder?: understanding intellectual property rights* (Zed Books, 2002).
- Sindico, F., 'La prohibición del comercio internacional en el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología: ¿ Un desafío a la Organización Mundial del Comercio?' (2003)(7) *Revista electrónica de estudios internacionales* 8.
- Sørensen, C. H., 'Environmental policy integration—organisational obstacles' (2003) 2(1) *The journal of transdisciplinary environmental studies* 1.

BIBLIOGRAFÍA

- Sotelo Navalpotro, J. A., 'Instrumentos para el estudio del medio ambiente: métodos para la valoración del coste ambiental' (2006) 67(260) Estudios geográficos 231.
- Sotelo Navalpotro, J. A. and A. A. Algarra Paredes, 'Política económica y medio ambiente: un enfoque integrador' (1999)(2) Observatorio medioambiental 311.
- Stein, T., 'El principio de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea' (1995)(90) Revista de Estudios Políticos 73.
- Stern, N. H. and G. Britain, *Stern Review: The economics of climate change* (HM treasury London, 2006).
- Sunyer, C., 'Evaluación de los costes de la Red Natura 2000 en la Región Macaronésica' .
- Tillmann, Jörg E., 'Habitat fragmentation and ecological networks in Europe' (2005) 14(2) GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society 119.
- Toribio, M., 'La Directiva Hábitats 92/43/CE y la Red Natura 2000' (1999)(29) Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada 143.
- Unión Europea, 'EUROPA 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador' (2010) UE-DG.COM.
- United Nations Environment Programme (UNEP), 'Convention on Biological Diversity' in (Nairobi, Kenya 1992).
- Vaello Esquerdo, E., 'Los delitos contra el medio ambiente' (2005).
- Valls, J., O. Infante and J. C. Atienza, *Directrices para la evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000* (SEO/BirdLife edn Madrid 2014).
- Van Der Windt, H. J. and J. A. A. Swart, 'Ecological corridors, connecting science and politics: the case of the Green River in the Netherlands' (2008) 45(1) J Appl Ecol 124.
- Vaqué, L. G., 'La responsabilidad medioambiental en la Unión europea: la directiva 2004/35/CE' (2006a).
- Vaqué, L. G., 'La responsabilidad medioambiental en la Unión europea: la directiva 2004/35/CE' (2006b).

BIBLIOGRAFÍA

- Velazco Mugarra, M., 'La iniciativa comunitaria Leader y el marco estratégico de desarrollo rural de la Unión Europea' .
- Vercher Noguera, A., 'La incidencia del derecho comunitario en la protección penal del medio ambiente' (1994) Actualidad Penal XII.
- Vilalta, A. E. and R. M. Méndez, *Acción de responsabilidad extracontractual por daños al medio ambiente* (Editorial Bosch, 1998).
- Vos, Claire C. and others, 'Toward ecologically scaled landscape indices' (2001) 157(1) Am Nat 24.
- Watson, R. T., J. A. Dixon and S. P. Hamburg, 'Protecting our planet securing our future: linkages among global environmental issues and human needs' (1998).
- Wilson, E., 'Biodiversity' (National Forum on Biodiversity. Washington DC 1986).