

Evaluación Adecuada en la Red Natura 2000

Breve guía sobre normas
y jurisprudencia

Justice&Environment
Mayo 2016

Justice and Environment (J&E) es una red de 13 organizaciones de derecho ambiental situadas en diferentes países de la UE. Juntos tenemos por objetivo fortalecer la legislación ambiental y aplicarla tanto en el plano nacional como en el de la Unión Europea para proteger el medio ambiente, las personas y la naturaleza.

Si quiere tener más información sobre J&E puede obtenerla en: www.justiceandenvironment.org

(C) 2016 Justice&Environment
Editor Justice & Environment
Údolní 33
602 00, Brno, Czech Republic
Tel +36 1 3228462
E-mail info@justiceandenvironment.org

Editado & Diseñado por: Siim Vahtrus
Fotos (a menos que se indique otra cosa): Siim Vahtrus – J&E
Otras fotos: p 3 (middle) – D. D'Auria ; p 4 - Pixabay; p 7 – F. Vassen

J&E agradece la asistencia financier otorgada por la Comisión Europea para la elaboración de esta guía. Esta publicación refleja la opinión de sus autores y no compromete al donante.



1. ¿Qué se entiende por evaluación adecuada?

La evaluación adecuada es un mecanismo para garantizar la protección de la Red Natura 2000 de los efectos perjudiciales resultantes de la actividad humana, especialmente de los planes y proyectos de construcción. En esencia, garantiza dicha protección a través del requisito de llevar a cabo una evaluación de los impactos potenciales de las actividades planificadas antes de que sean autorizadas por las autoridades competentes. Cuando la actividad pueda conllevar efectos apreciables en el lugar, se aplicarán las medidas preventivas oportunas para evitar dicho impacto. Por tanto, el proyecto o plan en cuestión no podrá ser autorizado sin habersido sometido previamente a una evaluación adecuada.

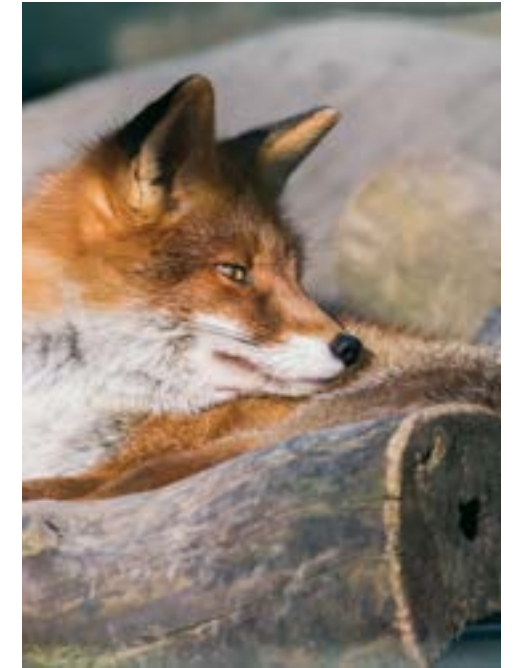
La evaluación adecuada se encuentra regulada en el Artículo 6 de la Directiva 'Hábitats' (Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en adelante DH). Pero además, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha desarrollado normas específicas sobre la evaluación adecuada en numerosos casos. En esta breve guía, se exponen las normas sobre evaluación adecuada así como la jurisprudencia relevante.

2. Síntesis de las medidas de evaluación apropiada

La Directiva Hábitats requiere que los impactos de cualquier plan o proyecto que pueda producir efectos significativos en un espacio de la Red Natura 2000 (zona especial de conservación- "ZEC" o lugar de importancia Comunitaria- "LIC") deben ser evaluados antes de ser autorizados. No obstante, planes y proyectos son términos que requieren ser interpretados de forma amplia, dado que éstos pueden comprender tanto planes de construcción como cualquier otro tipo de intervención susceptible de causar un perjuicio a la integridad del lugar (ver apartado 3 para mayor detalle).

Una evaluación adecuada comprende 4 fases:

- 1. Examen preliminar (screening)** - determina si un plan o proyecto puede ocasionar efectos significativos o apreciables en el lugar en cuestión. Dichos efectos se presumirán y por tanto se llevará a cabo la segunda fase a menos que se pruebe que el proyecto no repercute negativamente en los objetivos de conservación del lugar.
- 2. Evaluación de impactos** – En esta fase se identifican los efectos potencialmente negativos en el lugar así como el nivel de peligro o riesgo asociado. La evaluación debe basarse en el mejor conocimiento científico disponible teniendo en cuenta los posibles efectos acumulativos. Además, en esta fase también se deben identificar y evaluar las medidas de mitigación. En caso de que el plan o proyecto en cuestión pueda repercutir de forma apreciable en la integridad del lugar a pesar de las medidas de mitigación aplicables, como regla general las autoridades competentes no deberán permitir su ejecución (para más información sobre las fases 1 y 2 ver apartado 4).
- 3. Evaluación de alternativas** – en caso de que el plan o proyecto pueda afectar de manera significativa a la integridad del lugar, se deben buscar soluciones alternativas como paso siguiente (ej. otras localizaciones distintas a un puerto marítimo).
- 4. Otorgamiento de la autorización como algo excepcional** – En caso de no existir mejores alternativas, el plan o proyecto podrá ser autorizado con carácter excepcional por razones imperiosas de interés público de primer orden. Por tanto, aquellos proyectos que no sean de interés público superior no podrán ser autorizados. En caso de ser autorizado con carácter excepcional, se deben adoptar medidas compensatorias con el fin de contrarrestar los daños ocasionados por el proyecto (más información sobre las fases 3 y 4 en el apartado 5).



Asunto C-127/02 (Waddenzee)

Una compañía pesquera obtuvo una licencia para llevar a cabo la recogida mecánica del berberecho en la zona de especial conservación denominada Waddenzeearea, en el Mar del Norte. Las licencias eran otorgadas a la compañía anualmente. Una de esas decisiones fue recurrida por una ONG medioambiental alegando que dicha actividad de pesca constituía un proyecto que requería una evaluación adecuada de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva Hábitats.

El TJUE se pronunció señalando que, de acuerdo con la definición de “proyecto” en la Directiva de evaluación de impacto ambiental (EIA), “una actividad como la recogida mecánica del berberecho está comprendida en el concepto de «proyecto»”. Asimismo, el TJUE declaró que el hecho de que la actividad se hubiera llevado a cabo periódicamente durante ciertos años no la excluye de estar sujeta a evaluación apropiada.



3. ¿Qué proyectos y planes deben estar sujetos a evaluación?

Una evaluación adecuada debe considerarse para los planes y proyectos que no se encuentren directamente relacionados con la gestión del lugar en cuestión, o no resulten necesarios para la misma. Por tanto, la primera cuestión crucial es ¿qué se entiende por “proyecto” o “plan”?

Los **proyectos** incluyen la ejecución de obras de construcción, minería así como otras intervenciones en el entorno natural y paisaje. Por tanto, dichos proyectos no se limitan únicamente a la construcción en sí; una intensificación significativa de la agricultura o actividad de tala que represente una amenaza de deterioro o destrucción del carácter valioso del lugar debe tener la consideración de “proyecto” y, por tanto deben estar sujetos a la correspondiente evaluación adecuada. Un proyecto puede ser también una actividad en marcha, es decir, que se lleva a cabo desde hace tiempo.

Algunos ejemplos típicos de planes son aquellos relativos a planes de ordenación del territorio o planes sectoriales estratégicos o de actividad (p.ej. planes de redes de transporte, planes de gestión de residuos o de gestión de recursos hídricos). No obstante, aquellos planes que tienen naturaleza de declaración normativa (es decir, aquellos que reflejan una voluntad política o intención de una autoridad) no son considerados como “plan” a los efectos de la Directiva Hábitats.

De forma excepcional, la evaluación adecuada no es obligatoria para aquellos planes que se encuentren directamente relacionados con la gestión del lugar en cuestión o resulten necesarios para el mismo. Esta excepción debe ser interpretada de manera restringida. Por ejemplo, en aquellos casos en los que solo una parte del plan o proyecto está directamente relacionada con la gestión del lugar, aún se requiere la evaluación para la otra parte del proyecto. Este podría ser el caso, por ejemplo, de la explotación forestal de doble uso.

Asimismo, un plan o proyecto que resulte necesario para la gestión de un espacio natural pueden aún estar sometidos a evaluación en relación con los efectos negativos que pudiera tener en otros lugares. Por ejemplo, un proyecto consistente en el rehumedecimiento de un hábitat pantanoso puede requerir una evaluación adecuada atendiendo a sus impactos sobre un hábitat forestal protegido cercano.

No solo los proyectos ubicados en el interior un lugar protegido están sujetos a un examen preliminar. Los **proyectos ubicados en el exterior** que puedan ocasionar efectos apreciables en el lugar protegido también están sujetos a una evaluación adecuada (C-98/03, Comisión v. Alemania).

4. Artículo 6(3)- Fases 1 + 2 de la Evaluación adecuada (análisis preliminar)

La Directiva Hábitats no define ningún método particular para la realización de una evaluación adecuada. En términos generales, la evaluación debe ser registrada y los argumentos deben ser motivados, para así evitar la toma de decisiones arbitrarias y permitir su revisión; además, el principio de precaución y el uso de los mejores conocimientos científicos disponibles también deberán aplicarse.

La evaluación adecuada consiste en 4 fases que debe llevarse a cabo en el orden siguiente:

Fase 1: Examen preliminar (screening)

El primer paso consiste en identificar si el proyecto en cuestión puede tener efectos adversos en el lugar protegido, siendo necesario en ese caso llevar a cabo una adecuada y “completa” evaluación [conocida

como “examen preliminar”]. La sola probabilidad de que pueda existir un impacto negativo es suficiente. Por tanto, para evitar una evaluación adecuada completa, será necesario acreditar que tal actividad no tendrá efectos negativos, y no a la inversa.

La decisión sobre qué es un “efecto apreciable” exige atender a las características específicas y condiciones ambientales particulares del lugar protegido, así como a los objetivos de conservación del lugar. Por tanto, la apreciabilidad o significatividad de los efectos del plan o programa no dependerán de su “tamaño”.

De acuerdo con el TJUE, deben tenerse en consideración los siguientes factores en el momento de evaluar preliminarmente si se requiere llevar a cabo una evaluación adecuada completa:

- Probabilidad de la existencia de efectos considerables en el lugar en cuestión;
- Características y condiciones ambientales particulares del lugar;
- Aspectos que por sí mismos o derivados de la combinación con otros planes o programas (efectos acumulativos) puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar;
- Mejor conocimiento científico en la materia;

El TJUE ha declarado que cuando un proyecto pueda menoscabar los objetivos de conservación del lugar específico [i], debe considerarse que probablemente tendrá un efecto apreciable en el lugar y, por tanto, deberá llevarse a cabo una evaluación adecuada [ii].

De acuerdo con el principio de precaución, en caso de incertidumbre científica o duda acerca de los impactos y de su carácter negativo, será necesario llevar a cabo una evaluación adecuada completa. En esta fase, el proyecto o plan se someterá a evaluación de acuerdo con lo propuesto por el promotor, lo que implica que pueden no tomarse en cuenta las medidas de mitigación en la fase preliminar de *screening*.

Los Estados Miembros podrán asimismo imponer medidas más restrictivas en relación con los procedimientos de autorización en espacios de la red Natura 2000, por ejemplo a través de la prohibición total de construcción de ciertos proyectos. (*)

Fase 2: Evaluación adecuada

Si a la vista del examen preliminar resulta necesario llevar a cabo una evaluación adecuada, deberán identificarse la totalidad de impactos en la integridad del lugar. La integridad del lugar puede definirse como la coherencia de la estructura ecológica y las funciones del lugar.

A la hora de evaluar los impactos generados en la integridad del lugar habrá que atender a una amplia lista de factores. La evaluación deberá tener en cuenta el proyecto “en combinación con otros planes o proyectos”, es decir, evaluar los impactos acumulativos.

Asimismo, se deberá prestar especial atención a aquellos impactos en especies o hábitats que aparecen reconocidos en la DH como “prioritarios”. (*)

El TJUE declaró que un plan o proyecto causa un perjuicio a la integridad del lugar, cuando pueda suponer “la pérdida permanente e irreparable de todo o parte de un tipo de hábitat prioritario cuya conservación justifica la clasificación del lugar de que se trata [...]”.

Los impactos en los objetivos de conservación del lugar se identifican en base a los **mejores conocimientos científicos** en la materia. Esto significa que se deben aplicar altos estándares tanto a los expertos que llevan a cabo la evaluación como a los métodos que éstos aplican. Para ello se deberá tener en cuenta las características específicas del lugar y no las “genéricas”.

Asunto C-98/03 (Comisión vs Alemania)

El Gobierno alemán, en el momento de transponer la DH a su ordenamiento jurídico, consideró que era exigible una evaluación adecuada sólo en aquellos casos en los que el uso del recurso hídrico esté sujeta a una autorización de uso. El Gobierno sostenía que el uso de agua en pequeñas cantidades no sujetas a autorización, no era susceptible de generar impactos significativos en los lugares vecinos.

El TJUE declaró que no puede excluirse de antemano que el uso de una pequeña cantidad de agua nunca pueda generar impactos en los espacios de la Red Natura 2000. Más bien, es necesario un análisis caso por caso. Finalmente, el Tribunal descubrió que el Gobierno Alemán no había llevado a cabo una correcta transposición de la DH.

Asunto C-2/10 (Regione Puglia)

En Italia, la construcción de instalaciones eólicas no destinadas al autoconsumo en espacios de la red Natura 2000 fue prohibida por una normativa regional de la provincia de Puglia. Esto fue recurrido por una compañía que pretendía implantar granjas eólicas en el lugar.

El TJUE determinó que aquellas normas que prohíben ciertas actividades sin requerir una evaluación previa de los efectos medioambientales podrán ser consideradas legales, siempre y cuando no sea desproporcional o discriminatorio con los operadores. El Tribunal señaló que dicha prohibición no implicaba una amenaza para la actitud de la UE a favor de las fuentes renovables de energía.

Asunto C-258/11 (Sweetman)

La autorización del proyecto de carretera N6 de circunvalación de la ciudad de Galway fue recurrida ante los tribunales de Irlanda debido a que parte del proyecto planeaba cruzar un lugar de importancia comunitaria (LIC) denominado Lough Corrib. El proyecto habría resultado en una pérdida permanente de 1.47 hectáreas del pavimento calcáreo, reconocido como un tipo prioritario de hábitat. El área total de dicho hábitat en el lugar representaba una superficie total de 270 hectáreas. Las autoridades locales concluyeron que, a pesar de que el proyecto conllevaría impactos severos localizados en el lugar, tales impactos no habrían causado un perjuicio a la integridad del lugar en su totalidad.

La existencia de impactos negativos exige evaluar las opciones de mitigación. Las medidas de mitigación son medidas destinadas a minimizar o incluso eliminar los impactos negativos de un plan o proyecto generados durante o después de su finalización. Si dichos efectos negativos a la integridad del lugar no pueden prevenirse a través de medidas de mitigación, la autorización sólo se podrá conceder de forma excepcional (ver siguiente apartado).

Las medidas de mitigación pueden incluir el establecimiento de calendarios para la aplicación del proyecto (p. ej. prohibición de operar durante la temporada de cría de determinadas especies), especificar el tipo de herramientas y operaciones a desarrollar (p. ej. el uso de dragados específicos a una distancia del litoral fijada con la finalidad de evitar una afectación en un hábitat frágil) o determinar áreas a las que no se pueden acceder dentro del lugar (p. ej. madrigueras de hibernación de una especie animal). Las medidas de compensación (p.ej. recreación de un hábitat destruido en algún otro lugar) no se pueden considerar medidas de mitigación.

La evaluación adecuada se basa en el **principio de precaución**. En la práctica, esto significa que cuando no se pueda excluir la posibilidad de que el plan o proyecto o plan pueda tener repercusiones negativas en el lugar (la incertidumbre científica permanece), se presumirá entonces que tales repercusiones en el lugar existen [iii]. Por regla general, la autorización de tales planes o proyectos debería, por tanto, denegarse. Como siguiente paso, se deben buscar alternativas más seguras (fase 3). Si dichas alternativas no existen, el plan o proyecto en cuestión sólo podrá ser autorizado por motivos excepcionales (fase 4).

5. Artículo 6 (4) – evaluación adecuada fases 3 + 4– excepciones y métodos alternativos

Fase 3: Evaluación de soluciones alternativas

En caso de que un plan o proyecto pueda tener efectos significativos en la integridad del lugar, se tendrán que buscar alternativas y soluciones más seguras de cara a lograr los mismos objetivos. En esta fase, otras consideraciones (p.ej. consideración económica que prevea que la solución alternativa es más costosa) no podrán predominar sobre las consideraciones ecológicas (necesidad de preservar la integridad del lugar). Cuando exista una solución alternativa que no implique repercusiones negativas a la integridad del lugar, dicha solución deberá ser empleada.

Fase 4: Razones imperiosas de interés público de primer orden

En caso de que no exista o no pueda aplicarse una solución alternativa adecuada y cuando los efectos significativos del proyecto o plan no puedan ser prevenidos, las autoridades sólo podrán aprobar el proyecto



o plan en casos excepcionales. Estas excepciones únicamente podrán ser aplicadas tras haberse llevado a cabo una evaluación adecuada de forma apropiada [iv] (consistente en las fases anteriores), y existan razones imperiosas de interés público de primer orden. Las excepciones deberán ser siempre interpretadas de forma restrictiva y en línea con el principio de precaución.

La Directiva Hábitats no define el concepto de razones imperiosas de interés público de primer orden. Dicha Directiva solo menciona algunos ejemplos como la salud humana, la seguridad pública y consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente. Además, la Comisión Europea considera que las políticas fundamentales para el gobierno nacional y la sociedad pueden ser consideradas como razones imperiosas de interés público de primer orden. [v]

A la hora de evaluar las razones imperiosas de interés público de primer orden, las autoridades competentes deben decidir si éstas son más importantes que la necesidad de conservación del lugar. Una excepción puede estar justificada en base a dos criterios: (1) el interés público debe prevalecer, y (2) interés a largo plazo.

Un enfoque distinto podría plantearse cuando el lugar en cuestión albergue un **hábitat natural o especie considerada como prioritaria**. En dichos casos, las autoridades nacionales sólo podrán autorizar el proyecto o plan considerado dañino en base a razones imperiosas de interés público relativas a salud pública, seguridad pública o consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente. Otras razones imperiosas de interés público podrán ser empleadas como base para una excepción únicamente tras consultar previamente a la Comisión Europea y recibir su opinión.

Cuando un plan o proyecto fuera excepcionalmente autorizado, se deberán considerar medidas compensatorias diseñadas para remediar los efectos adversos del plan o proyecto. Dichas medidas compensatorias pueden presentar varias formas; p.ej. recreación de un hábitat comparable en el lugar o en cualquier otro e incorporarlo a espacios de la red Natura 2000, la mejora de hábitats existentes o propuestas destinadas a añadir espacios nuevos (y equivalentes) a la Red Natura 2000.



Asunto C-521/12 (Briels et al)

En los Países Bajos, se planificó un proyecto destinado a extender una autopista que habría resultado en la destrucción de una parte de un hábitat protegido. La evaluación adecuada concluyó que el proyecto implicaría repercusiones negativas sobre el hábitat en cuestión. Sin embargo, si las condiciones hidrológicas de las áreas vecinas se mejoraban, específicamente, la zona denominada “Vlijmens Ven”, esto permitiría que el tipo de hábitat protegido, los prados de molinias, podrían extenderse en ese lugar. El proyecto fue por tanto aprobado estableciéndose medidas que facilitarían la expansión del tipo de hábitat protegido.

El TJUE declaró que las medidas propuestas en el proyecto se adoptaron con la finalidad de compensar las repercusiones negativas en lugar de evitarlas o reducirlas, sin garantizar la posibilidad de que el proyecto no afectaría negativamente a la integridad del lugar. “[...]la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que un plan o un proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un LIC o sin ser necesario para la misma, tenga repercusiones negativas en un tipo de hábitat natural existente en ésta y prevea medidas para la creación de un área de dimensión igual o mayor de este tipo de hábitat en dicho lugar afecta a la integridad de ese lugar.” Por tanto, tales medidas sólo podrían considerarse en aplicación del artículo 6 apartado 4 y sólo si existen motivos excepcionales para aprobar el proyecto (ver fase 4). Las medidas que son de hecho compensatorias en lugar de medidas de mitigación de impactos no deben permitir a los promotores ni autoridades nacionales competentes la aprobación de proyectos con mayores facilidades que lo establecido en la DH.



Las medidas compensatorias deberán tener en cuenta los hábitats y especies específicas en cuestión, y deberán ser capaces de “contrarrestar” el daño causado por el plan o proyecto, p.ej. deben comprender las mismas especies/hábitats, en proporciones comparables y proveer funciones similares. La adopción de medidas compensatorias deberá ser notificada a la Comisión.

i - Los objetivos de conservación de los lugares se establecen en base a lo previsto en el Art. 4(1) de la Directiva Hábitat. Se trata de una serie de medidas y objetivos basados en información sobre un lugar específico y tipos de hábitats y especies. Tales medidas y objetivos están establecidos por separado para cada lugar en específico.

ii - C-127/02, párrafo 47.

iii - Ver Asuntos C-258/11 (p 40), y C-404/09 (p 99, 100)

iv - Ver Asuntos C-239/04, Castro Verde, p 35; asunto C-404/09, Comisión v España, p 156-157.

v - Ver Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/EEC sobre hábitats. Comunidades Europeas, 2000 (p 44-45). Disponible online: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_es.pdf

