

## Red Natura 2000: luces y sombras de la Red en su 25 aniversario

EVA BLASCO HEDO  
FERNANDO LÓPEZ PÉREZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL PLAN DE ACCIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA. A) Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo: de nuevo sobre la financiación de la Red Natura 2000 b) El plan de acción de la Comisión Europea en materia de biodiversidad de 2017. 3. ACTUALIZACIÓN DE DATOS DE LA RED NATURA 2000. A) Planes de gestión. B) Áreas marinas: el impulso de los proyectos LIFE. C) Procedimiento de infracción de la Comisión en Fuerteventura. 4. JURISPRUDENCIA RELEVANTE SOBRE LA RED NATURA 2000 EN EL AÑO 2017. A) Tribunal de Justicia de la Unión Europea. B) Tribunal Supremo. 5. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: Este trabajo aborda los principales hitos de la Red Natura 2000 durante el 2017, año en el que se cumple el 25 aniversario de la aprobación de la Directiva de Hábitats. La conmemoración de esta efeméride coincide con la publicación de dos importantes documentos que sirven de referencia para conocer el estado de la Red Natura en toda la Unión Europea. Por un lado el Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo y, por el otro, el Plan de Acción en materia de biodiversidad de la Comisión Europea. Ambos, aunque complacidos por la aprobación de las Directivas de Aves y de Hábitats, arrojan algunas sombras sobre la Red que pretenden

corregir. Finalmente, en este capítulo se actualizan los datos generales de la Red en España, efectuándose por último un análisis de la jurisprudencia relevante en la materia dictada por el Tribunal Supremo y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, concerniente a la Red Natura 2000 durante el 2017.

**ABSTRACT:** This work addresses the main milestones of the Natura 2000 Network during 2017, year in which the 25th anniversary of the approval of the Habitats Directive is celebrated. The commemoration of this event coincides with the publication of two important documents that serve as a reference to know the status of the Natura Network throughout the European Union. On the one hand, the Special Report of the European Court of Auditors and, on the other hand, the Biodiversity Action Plan of the European Commission. Both, although pleased by the approval of the Birds and Habitats Directives, cast some shadows on the Network that they intend to correct. Finally, general data of the Network in Spain are updated in this chapter, carrying out an analysis of the relevant case law on the matter dictated by the Supreme Court and by the Court of Justice of the European Union, concerning the Natura 2000 Network during 2017.

**PALABRAS CLAVE:** Espacios naturales protegidos; Lugares de importancia comunitaria; Planes de gestión; Red Natura 2000; Zonas de especial conservación; Zonas de especial protección para las aves.

**KEY WORDS:** Protected sites; Sites of Community Importance (SCIs); Natura 2000 Network; Management plans; Special Areas of Conservation (SACs); Special Protection Areas (SPAs).

## **1. INTRODUCCIÓN**

El 21 de mayo de 2017 se cumplieron 25 años de la aprobación de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats (en adelante, Directiva de Hábitats), a través de la cual se creaba la Red Natura 2000 como el proyecto más ambicioso a nivel mundial para la preservación de la biodiversidad, y tan

solo unos días antes de la firma del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) el 5 de junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro.

Esta efeméride pretende perpetuarse en el tiempo a través de la declaración del 21 de mayo como “Día Europeo de la Red Natura 2000” - por iniciativa española, en concreto de SEO-BIRDLIFE y la Agencia EFE-, y que ha tenido una amplia repercusión institucional, incluyendo el apoyo por parte del Parlamento español mediante una Declaración institucional (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados número 55, de 18 de mayo de 2017).

El carácter institucional de este tipo de actos y declaraciones, y la organización de diversas actividades por las Comunidades Autónomas, realzan el valor de la Red, la cual, como ya se hizo mención en ocasiones anteriores, sigue siendo una gran desconocida para la población en general. Sirvan de ejemplo las palabras del Comisario Europeo de Medio Ambiente, Karmenu Vella, en junio de 2017, en el sentido de que «cuando tienes una red que cubre más de un millón de kilómetros cuadrados y una inmensa mayoría de tus ciudadanos nunca han oído hablar de ella, tienes un problema» ([Consultado el 19 de enero de 2018](#)). Amén que la “sensibilización e implicación de los interesados” es una de las acciones previstas en la *Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural* -Comisión Europea (2011)-.

Más allá del valor institucional de la celebración del 25 aniversario, dos circunstancias destacan por encima del resto durante este año 2017. En primer lugar, la emisión del Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo y, en segundo lugar, el Plan de Acción de la Comisión Europea. Al análisis de estos dos interesantes documentos se dedica la primera parte del trabajo, sobre todo por el reconocimiento de que algo no marcha bien en la Red Natura 2000, teniendo ambos un contenido fundamentalmente propositivo a fin de poner solución a las carencias (y son muchas) detectadas.

En el plano nacional, no ha habido cambios normativos de relevancia para la Red, haciéndose una mera actualización de datos en el epígrafe correspondiente, continuando, al igual que el año pasado y pese a haber transcurrido ya los plazos sobradamente fijados al efecto, un déficit en cuanto a la aprobación de los instrumentos de gestión preceptivos para los espacios conformantes de la Red Natura, con referencia a alguna Comunidad Autónoma especialmente incumplidora. Asimismo, se hace una breve referencia a las llamadas de atención efectuadas por la Comisión en algunos supuestos.

Por último, se destacan algunas sentencias que constituyen la jurisprudencia relevante en materia de Red Natura 2000, dividido en el análisis de pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -en el ámbito comunitario- y del Tribunal Supremo -en el plano nacional-, durante el 2017.

## **2. EL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL PLAN DE ACCIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA**

### **A) INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: DE NUEVO SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000**

Con ocasión de nuestra primera aportación a este Observatorio - OPAM 2016- dedicamos parte del mismo a exponer las principales fuentes de financiación de la Red, concluyendo sobre su déficit y dudas en lo referente a la cantidad dedicada. Desde el punto de vista comunitario, resumidamente, el planteamiento de la Unión Europea para financiar la implementación de la Red es a través del uso de fondos comunitarios (FEDER, FEADER, FSE, FP e incluso de la PAC) sin desarrollar instrumentos financieros específicos, lo que hace que la protección de la biodiversidad deba competir con otro tipo de proyectos, en ocasiones incluso incompatibles. A fin de paliar esta dispersión de fondos, los Estados preparan los MAP (Marcos de Acción Prioritaria, en la actualidad el vigente es el del periodo 2014-2020) a fin de definir las necesidades y prioridades de financiación de la Red y preparar su incorporación a las diferentes fuentes de financiación de la UE.

Constituye una salvedad el fondo LIFE que sí que prevé expresamente la financiación de acciones destinadas a Natura 2000, el cual, no obstante, cuenta con una escasa magnitud, al menos en relación con los restantes fondos citados. No debe desdeñarse, en cualquier caso, la contribución del LIFE a la implementación de la Red -especialmente reseñable en el ámbito marino, tal y como analizamos más adelante-, así, como indican OLMEDA y RUIZ (2017: pp. 66 y 68), desde la creación de este fondo hasta la última convocatoria de proyectos completada, en 2015, LIFE ha cofinanciado 268 proyectos de conservación de la naturaleza en España, con una inversión total de 438 millones de euros, de los que la Unión Europea ha aportado 259 millones de euros.

Esta financiación de origen comunitario, se complementa con la parte dedicada por el Estado y las Comunidades Autónomas. En un repaso exhaustivo a los boletines oficiales autonómicos, se hallan multitud de convocatorias de ayudas, dirigidas a particulares y a entidades locales,

destinadas a ámbitos relacionados directamente con la influencia de la Red Natura 2000. Pero en general, este tipo de subvenciones carecen de un carácter sistemático, amén de la fragmentación que constituye la convocatoria por cada Comunidad Autónoma.

La magnitud de la Red Natura 2000 en Europa, con el 18% aproximadamente de territorio incluido (casi el 28% en España), permite anticipar que el presupuesto de gestión que resulte necesario a fin de cumplimentar los fines va a ser extraordinario. Y lo primero que debe destacarse es la dificultad que entraña cuantificar los costes y los beneficios que se generan -GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA (2017: p. 19)-.

A este respecto, puede verse la valoración de costes y beneficios elaborada por la Comisión, que estima que los costes de cumplimiento por designación, protección y gestión de los espacios Natura 2000 en toda la UE, ascienden al menos a 5.800 millones de euros. Mientras que los múltiples beneficios se encontrarían entre los 200.000 y los 300.000 millones de euros anuales. Esto es, superarían, y mucho, los costes identificados. Así lo destaca la propia Comisión en 2016 -*Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*-.

En lo concerniente a España, según indica el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente ([consultado el 19 de enero de 2018](#)), el coste real de la Red Natura 2000 rondaría los 1.000 millones de euros anuales (siendo 1.600 millones de euros la cantidad deseable). Sin embargo, los beneficios rondarían los 9.800 millones de euros anuales, incluyendo los servicios ecosistémicos como la depuración de agua -1.500 millones- o la captura de carbono -2.900 millones-. Sobre la evaluación de los costes y los beneficios generados por la Red Natura 2000, puede verse también a TRINIDAD TORNEL (2015: p. 232 y siguientes).

Con estos datos económicos, lo primero que sorprendería es que después de 25 años no se hubiera implantado la Red, dados los beneficios económicos que generan sus servicios ambientales. El problema, como ocurre siempre que se habla de protección ambiental, es que muchos de los servicios que el medio ambiente presta, se dan por hechos de forma automática, sin que lleguen a valorarse realmente los mismos, al menos económicamente. Así, como señala GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA (2017: pp. 16 y 17), «la Red Natura 2000 es un importante almacén de carbono y la máquina más eficaz que conocemos para mitigar las consecuencias del cambio climático, gracias a su capacidad para capturar carbono de la atmósfera. También regula los recursos hídricos que utilizan

*nuestros sistemas productivos y proporciona agua de calidad para el consumo humano a un coste menor que cualquier sistema artificial de depuración; mitiga los efectos de los desastres naturales evitando daños y reduciendo los costes de reparación que provocan las inundaciones, sequías o los incendios; es el sustento de los polinizadores naturales que hacen fructificar nuestras cosechas, y preserva paisajes que son el principal activo para la recreación y el turismo». Y -p. 18- «la inversión se traduce en un incremento del capital natural que habitualmente carece de mercado y por lo tanto de “precio”, y de un incremento de la capacidad productiva, muchas veces de operadores privados, que se sustenta en la mejora de la funcionalidad de los ecosistemas».*

En este contexto, el Tribunal de Cuentas Europeo -Sala de Fiscalización I especializada en el uso sostenible de los recursos naturales- elaboró el Informe especial bajo el revelador título, “Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000” -febrero, 2017-, y cuyo objetivo, según consta en el Punto II de su Resumen, es responder a la pregunta de si se ha implantado adecuadamente la Red Natura 2000, examinando su gestión, financiación y vigilancia. Conviene advertir, no obstante, que este examen es parcial, al llevarse a cabo el trabajo de auditoría en sólo 5 Estados miembros (los cuales abarcarían la mayor parte de las regiones biogeográficas. Incluyendo España y, más en concreto, Asturias, Madrid, Comunidad Valenciana y Canarias) y únicamente 24 lugares de la Red Natura 2000 (recordemos que la Red está conformada por aproximadamente 27.000 espacios). Todo ello complementado con el envío de encuestas a los restantes Estados para obtener información sobre los sistemas de gestión y la financiación pública utilizada.

Más allá de este escaso ámbito de estudio, lo cierto es que el Tribunal de Cuentas constata algunas carencias en la Red que pueden considerarse como muy preocupantes en materia de financiación, en línea con lo ya expuesto, indicando que falta información fiable sobre los costes de la Red y sobre sus necesidades financieras, concluyendo que no se han movilizad los fondos adecuadamente para apoyar la gestión de la Red Natura 2000. A todo ello, añade el hecho de que no existe un sistema de indicadores de rendimiento específico, que proporcione datos para conocer si las medidas de apoyo sí implantadas producen los resultados y el impacto deseados. Finalmente, este Informe expone una serie de recomendaciones a futuro a los Estados miembros y a la propia Comisión a fin de poner remedio a las carencias detectadas.

Al margen de lo financiero, este Informe Especial alude a otros aspectos que nos deben poner en alerta, como el concerniente a que la

gestión de la Red no ha sido suficientemente buena o que los datos notificados por los Estados miembros para el informe periódico que la Comisión debe elaborar sobre el estado de la naturaleza (artículos 17 de la Directiva de Hábitats y 12 de la Directiva de Aves) son, con demasiada frecuencia, incompletos.

Amén de la observación expresa al respecto de España, junto a otros países, en el sentido de que no se han establecido «canales eficaces de consultas regulares para facilitar la comunicación con las principales partes interesadas» en relación a la debida participación de los usuarios y propietarios de tierra en la planificación y aplicación de las medidas de conservación de los espacios Red Natura 2000 -Observación 21-. Cuestión trascendental desde nuestro punto de vista, si atendemos a la especial incidencia que sobre el derecho de propiedad tienen los planes de gestión, tal y como comentamos en la edición del OPAM del pasado año.

En conclusión, y aunque obviamente en este Informe no se valora desde el punto de vista científico el funcionamiento de la Red -esto es, asegurar la protección de la biodiversidad- lo cierto es que constituye un buen ejemplo de las dudas que se ciernen sobre la Red.

## **B) EL PLAN DE ACCIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD DE 2017**

También coincidiendo con el 25 aniversario de la creación de la Red Natura 2000, la Comisión Europea aprobó el 27 de abril de 2017 el denominado *Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía*, y que recoge las conclusiones del documento de trabajo de la Comisión de 2016 *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)* -elaborado en el marco del Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT)-.

Comienza el Plan de Acción señalando que las Directivas son adecuadas para los fines perseguidos, pero matiza que «para alcanzar sus objetivos y aprovechar todo su potencial será preciso mejorar sustancialmente». Y en seguimiento de lo ya señalado por el Comité Económico y Social Europeo (2012), que indicaba que «en materia de protección de la biodiversidad no faltan leyes, directivas, programas, proyectos modelo, declaraciones políticas u orientaciones, sino resultados y acciones concertadas en todos los ámbitos políticos de actuación».

Sin embargo, constata la Comisión que «la evaluación ha demostrado que aún no se han alcanzado los objetivos de las Directivas y no es posible predecir cuándo se lograrán plenamente». Aunque sí que

reconoce, al menos, «que el estado y las tendencias de las especies de aves así como de otras especies y hábitats protegidos por las Directivas serían considerablemente peores en ausencia de éstas». Así, «tan solo alrededor de la mitad de las aves y un porcentaje menor de los demás hábitats y especies protegidos en la UE gozan actualmente de un buen estado de conservación. La Red Natura 2000 está bien establecida en tierra, pero siguen existiendo lagunas importantes en el medio marino. Solo el 50% del conjunto de espacios Natura 2000 dispone de planes de gestión con objetivos y medidas de conservación. Entre los principales factores que explican las deficiencias de aplicación se cuentan los limitados recursos, una ejecución insuficiente, la escasa integración de los objetivos de protección de la naturaleza en otros ámbitos políticos, la falta de conocimientos y de acceso a datos, y las deficiencias en materia de comunicación y participación de las partes interesadas. Por otra parte, quienes aplican las Directivas, especialmente a escala regional y local, a veces no conocen suficientemente sus requisitos ni la flexibilidad y las oportunidades que ofrecen, lo cual puede crear tensiones entre la protección de la naturaleza y la actividad económica».

Al fin de poner remedio a estas carencias, el Plan de Acción quiere garantizar que las Directivas de Hábitats y de Aves protejan la naturaleza de forma más eficiente, recogiendo 15 medidas que deberán aplicarse de aquí hasta el 2019, y que se centran en cuatro ámbitos prioritarios:

(i) Mejorar las orientaciones y los conocimientos y garantizar una mayor coherencia con objetivos socioeconómicos más amplios. Con medidas como la ayuda de la Comisión a los Estados miembros a fin de aplicar de forma efectiva la normativa y a cosechar los beneficios económicos correspondientes.

(ii) Impulsar la responsabilización política y reforzar el cumplimiento, previendo la colaboración con las autoridades nacionales y regionales, los propietarios de tierras y otras partes interesadas a fin de mejorar la aplicación de la normativa y superar los retos, entre otras acciones.

(iii) Aumentar las inversiones en Natura 2000 y mejorar la utilización de los fondos de la UE, proponiendo el aumento del 10 % del presupuesto de LIFE que se destina a proyectos de apoyo a la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, o la estimulación de la inversión privada en proyectos de protección de la naturaleza o el ofrecimiento de orientaciones para apoyar el despliegue de una infraestructura verde a fin de mejorar la conectividad de Natura 2000, etc.

(iv) Mejorar la comunicación y la divulgación, y lograr la participación de ciudadanos, partes interesadas y comunidades. Entre las medidas recogidas en este ámbito prioritario, se halla precisamente la relativa a declarar el 21 de mayo como Día Europeo de la Red Natura 2000.

Este plan de Acción, por otro lado, ha obtenido el apoyo expreso del Parlamento Europeo, mediante una Resolución adoptada el 15 de noviembre de 2017, reiterando la necesidad de que se hagan esfuerzos adicionales, considerables y continuados, para alcanzar los objetivos fijados para 2020, recogiendo algunas recomendaciones y sugerencias no incluidas en el Plan de Acción.

### **3. ACTUALIZACIÓN DE DATOS DE LA RED NATURA 2000**

#### **A) PLANES DE GESTIÓN**

Ya advertimos el pasado año sobre el retraso en la aprobación de los necesarios planes de gestión de los espacios Red Natura. En la actualidad, con los datos actualizados a enero de 2018 ([EUROPARC-España](#)), se ha alcanzado a lo largo de 2017 algo más del 70% del total de lugares conformantes de la Red Natura 2000 con plan de gestión aprobado (65% en 2016). No obstante, si tomamos los datos de superficie, no se alcanza el 60% del total con plan aprobado.

Al margen, destacamos que alguna Comunidad Autónoma no ha aprobado ningún plan de gestión hasta la fecha. Es el caso de Aragón, Comunidad que cuenta con 204 espacios (13.612 Km<sup>2</sup>) que ocupan el 28,5% de su territorio. Bien es cierto que en el 2015 se tramitó un primer bloque de planes de gestión a través de un borrador de Decreto de 39 espacios ZEC -9 coincidentes con espacios ZEPA-, llegando incluso a ser sometidos a información pública. Pero no se llegó a aprobar, según manifestaciones del Consejero en sede parlamentaria, porque en los mismos no se había contemplado la “dimensión socioeconómica”, señalando igualmente que habría que prácticamente “partir de cero” en la redacción de los instrumentos de gestión.

A nivel de toda España, bien es cierto que este retraso puede justificarse en que «se está acometiendo el mayor esfuerzo de planificación de la gestión de la naturaleza de toda su historia» - RUBIO GARCÍA y AYMERICH HUYGHUES-DESPOINTES (2017: pp. 8 y 9)-, o bien imputar el retraso a la falta de criterios objetivos fijados en la Directiva de Aves y de Hábitats o en la desconcentración administrativa y competencial

existente, como así señala TRINIDAD TORNEL (2015: pp. 443 y 444). Pero más allá de lo expuesto, lo cierto es que resulta preocupante la ausencia de planes de gestión en muchos de los espacios de la Red, amén de que la calidad de los instrumentos ya aprobados resulta en algunos casos dudosa, si atendemos a las críticas de algunas asociaciones ecologistas ya descritas en nuestra intervención del pasado año.

A este respecto, incluso a lo largo del 2017 se halla alguna anulación de plan de gestión de Red Natura 2000, precisamente por razones de escasa calidad. Es el caso de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 24 de febrero de 2017 (número 126/2017), que anula un Decreto autonómico por el que se declaran Zonas de Especial Conservación 10 Lugares de Interés Comunitario, y se aprueban las Normas de Gestión para dichos espacios y para 10 Zonas de Especial Protección para las Aves. Dichos Planes de Gestión no contaban con estudio económico, porque no preveían la realización de ningún gasto, lo que a juicio de la Sala “demuestra el perfil absolutamente bajo del interés de la administración en este decreto”. Sin embargo no resulta anulado por tal motivo, sino por causa de que, por descuido o por otras razones, hay áreas de ZEC que ni están zonificadas ni cuentan con normas reguladoras, por lo que “no establece ninguna norma, ni mecanismo de protección o regulación, para la defensa en estas superficies en ese medio natural”.

Además, nos advierte GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ (2017: pp. 54 y 55) que se está planteando el problema de definir qué elementos de estos instrumentos son normas y cuáles no. En los planes de gestión hay partes de naturaleza normativa, siendo en consecuencia preceptiva su publicación en el Boletín Oficial correspondiente, lo cual no sucede en algunos casos al estar determinadas Comunidades Autónomas reacias a publicarlos en los diarios oficiales, sólo lo hacen en sitios web, sin garantía alguna de integridad y de fecha de entrada en vigor de las distintas partes.

En cualquier caso, ha de señalarse que la integración/declaración de un espacio como Red Natura 2000 no resulta por sí sola un arreglo a la situación, ni siquiera la aprobación del plan de gestión. Así, en 2017, a modo de ejemplo, se advierte del mal estado en el que se encuentran algunos espacios conformantes de la Red, como Doñana, Delta del Ebro y La Albufera de Valencia, todos ellos espacios Natura 2000 ([consultado el 19 de enero de 2018](#)). Amén de la necesidad de que la planificación atienda a la circunstancia de la fragmentación de hábitats, muchas veces no objeto de valoración, por cuanto resulta ser «una de las principales causas de la crisis global de biodiversidad en la que estamos inmersos y una de las mayores amenazas para la conservación de hábitats y ecosistemas singulares» -ROSSELLÓ-MELIS y LORENZO-LACRUZ (2017: p. 330)-.

Resulta necesario, pues, seguir trabajando en la materia, siendo que en el propio Plan de Acción de la Comisión de 2017 se recoge, como una de las quince medidas, la de «establecer las medias de conservación necesarias para todos los espacios».

Volvemos a insistir en que, a nuestro parecer, la adecuada elaboración de los planes de gestión, es uno de los elementos claves (sino el que más) para el éxito de la Red, atendiendo al ya conocido dato de espacios incluidos en la Red (casi el 30% de la superficie terrestre). Y más en concreto, la posibilidad de cohonstar los objetivos de protección «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» (artículo 6.1 de la Directiva de Hábitats) con los usos que permitan el desarrollo social y económico de las poblaciones. Coexistencia de usos que la jurisprudencia nacional asume de forma pacífica, y cuyo último exponente lo encontramos en la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2017 (número 1682/2017).

## **B) ÁREAS MARINAS: EL IMPULSO DE LOS PROYECTOS LIFE**

Probablemente las áreas marinas integradas en la Red Natura 2000, son las que cuenten con un mayor retraso a nivel comunitario, siendo que el Plan de Acción de la Comisión de 2017 cita, como una de las quince medidas, la de «colmar las lagunas existentes en el medio marino».

En España, el avance en los últimos años ha sido notable, convirtiéndose, por detrás de Reino Unido, en el segundo país con más superficie marina protegida. Para llegar a esta situación fue fundamental el impulso logrado a través del proyecto LIFE INDEMARES para las áreas marinas españolas y cuya ejecución aumentó la superficie marina protegida del 1% al 8% de las aguas jurisdiccionales. Así, se consiguió la inclusión de 49 espacios nuevos en la Red Natura 2000 (10 LIC y 39 ZEPA), aportando más de 7 millones de hectáreas, tal y como señalan ALONSO, GARCÍA BELLIDO y PRADOS (2017: p. 87).

El año 2017 nos ha traído la presentación de un nuevo LIFE (esta vez, bajo el nombre de INTEMARES), que nace con la aspiración de alcanzar el 10% del total de las aguas jurisdiccionales españolas integradas en la Red. Este proyecto lo coordina el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Fundación Biodiversidad, y cuenta con la participación del Instituto Español de Oceanografía, la Confederación Española de Pesca, SEO/BirdLife y WWF-España, y otras

entidades. Se prevé una inversión que ronda los 50 millones de euros hasta el año 2024.

### **C) PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN DE LA COMISIÓN EN FUERTEVENTURA**

En lo referente a este apartado de Actualización de datos de la Red, terminamos dejando constancia de que el 7 de diciembre de 2017, la Comisión decidió incoar un procedimiento formal de infracción contra España, a raíz de las denuncias por las implicaciones de la construcción de un importante complejo turístico en el municipio de La Oliva, en la costa de Majanicho de Fuerteventura.

Hay que tener en cuenta que este proyecto (un resort con 323 villas y una superficie edificada de aproximadamente 500.000 m<sup>2</sup>) fue declarado nulo y sin efecto por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias el 2 de octubre de 2006 (en concreto, el Plan Parcial de la actuación), pronunciamiento que fue confirmado en casación por el Tribunal Supremo en su sentencia de 7 de febrero de 2011.

El problema devino en que las obras de construcción no fueron suspendidas, por lo que la Comisión ha enviado en la fecha citada una carta de emplazamiento solicitando a España que garantice la conformidad con la Directiva de evaluación de impacto ambiental y la Directiva de Hábitats a fin de que las construcciones ilegales sean regularizadas con arreglo a la legislación autonómica de Canarias. Y es que la zona donde se encuentra el hotel de lujo está declarada como ZEPA.

En este sentido, considera la Comisión «que el proyecto se aprobó sin determinar adecuadamente la necesidad de una evaluación de impacto ambiental previa de sus efectos en el marco de la evaluación de impacto ambiental y sin la apropiada evaluación de impacto de los efectos en las zonas de protección especial, tal como exige la Directiva de Hábitats». Existe el riesgo, pues, de que la Comisión, si no obtiene una respuesta favorable de España, emita un Dictamen en el que declare el incumplimiento, cuyo no acatamiento llevaría a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Debe advertirse que este problema no tiene una fácil solución, por cuanto resulta jurídicamente improbable la desclasificación como ZEPA, habida cuenta que la «desclasificación o modificación está prevista sólo para el caso de una evolución natural (en contraposición a la producida por causas humanas) que no pueda razonablemente evitarse o prevenirse mediante la aplicación de medidas en el marco del art. 6.1, 6.2 y 6.3 de la Directiva», tal y como indica GALLEGO BERNAD (2017).

Esta no es la primera vez que la Comisión Europea advierte a España sobre un defectuoso incumplimiento de la Directivas de conservación de la biodiversidad, y que acabe en condena. Así, también en relación a Canarias, puede citarse la sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2011(asunto C-90/10), la cual condenaba a España al no haber adoptado ni aplicado, de conformidad con el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva de Hábitats, las medidas apropiadas de conservación y un régimen de protección que evite el deterioro de los hábitats y las alteraciones significativas de las especies, garantizando así la protección jurídica de las zonas especiales de conservación de la región Macaronésica. O las advertencias de la Comisión iniciadas en el primer trimestre de 2015 por no adoptar medidas de conservación en las Zonas Especiales de Conservación, de la que se dio puntual información en el OPAM de 2017. No obstante, al respecto de esta última advertencia, los avances en los tres últimos años en la aprobación de planes de gestión, hacen prever que este procedimiento pueda quedar limitado sólo a alguna Comunidad Autónoma especialmente incumplidora, tal y como indica RUBIO GARCÍA (2017: p. 40).

#### **4. JURISPRUDENCIA RELEVANTE SOBRE LA RED NATURA 2000 EN EL AÑO 2017**

##### **A) TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Tres son las sentencias que hemos seleccionado de este Tribunal centradas en materias diversas pero relacionadas directamente con Red Natura 2000. Especial relevancia merece la política de fomento aplicada a los propietarios de fincas privadas enclavadas en estos espacios protegidos, a la que se suman las consecuencias negativas que se provocan en los hábitats pascícolas como consecuencia de una incorrecta evaluación de las repercusiones de un proyecto de central térmica de carbón. En tercer lugar, nos hemos decantado por una cuestión prejudicial relacionada con la reducción de una superficie de una zona de especial conservación con motivo de la adopción de la octava novena lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la Región Biogeográfica Atlántica.

1.- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 30 de marzo de 2017 (C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244).

Desde nuestros primeros artículos en el “Observatorio de Políticas Ambientales”, hemos insistido en los enormes retos que supone incluir una ingente superficie de nuestro territorio en Red Natura 2000. Y uno de estos es precisamente la problemática que acarrea el entronque con los titulares

privados de fincas incluidas en la Red, agrícolas, forestales o de uso cinegético. De hecho, estos terrenos se declaran protegidos y simultáneamente quedan sometidos a una serie de limitaciones y prohibiciones que merman su productividad o rentabilidad en detrimento de sus propietarios.

Acorde con este apartado de Jurisprudencia, nos vamos a detener en la política de fomento y, más concretamente, en las posibilidades con las que cuentan los propietarios forestales particulares de acudir a las bases reguladoras de las ayudas y subvenciones, así como a sus respectivas convocatorias, si quieren conseguir el respaldo económico que precisan para hacer frente a aquellas limitaciones y, paralelamente, contribuir a la protección y conservación de hábitats y especies. Lo que no quiere decir que debamos pasar por alto aquel principio de responsabilidad de conservación activa marcado por la UE, que deben asumir nuestros poderes públicos en esta línea de actuación.

En este caso, el Tribunal se pronuncia sobre una cuestión prejudicial que plantea el Tribunal Supremo de Hungría en el marco de un litigio a través del cual el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Budapest denegó a un particular el pago de una ayuda compensatoria para bosques Natura 2000 correspondiente a una zona forestal de su propiedad, concretamente, 29 parcelas forestales con una extensión de 82 hectáreas. La razón fundamental de la desestimación fue que el Estado húngaro ostentaba el derecho de propiedad sobre una mínima parte de dichas parcelas, un 0,182%.

La pretensión del Tribunal Supremo húngaro es que se le aclaren los términos en que deben interpretarse los artículos 42 y 46 del Reglamento (CE) N° 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo rural (FEADER) -actualmente derogado por el Reglamento 1305/2013, de 17 de diciembre (DOUE núm. 347, de 20 de diciembre de 2013)- Y, esencialmente, la fórmula de canalizar las medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras forestales a través de ayudas Natura 2000, con el fin de indemnizar a sus propietarios por los costes y pérdida de ingresos derivados de las restricciones que se imponen a la utilización de estas superficies, como consecuencia de servir a los fines de conservación de especies y hábitats de las Directivas 79/409 y 92/43.

En definitiva, si resulta viable que a pesar de que el 99,818% de la zona forestal controvertida se incluye dentro del ámbito de aplicación del artículo 42, sin embargo, la totalidad de la zona queda excluida de los pagos Red Natura 2000 debido a que el 0,182% es propiedad del Estado.

Asimismo, el Gobierno húngaro se escuda en el carácter indivisible de la zona forestal Red Natura 2000.

A salvo sus excepciones, el artículo 42 del Reglamento señala que “la ayuda prevista en la presente subsección sólo beneficiará a los bosques y las superficies forestales propiedad de particulares o sus asociaciones o de municipios o sus asociaciones”. ¿De esta afirmación se infiere que las ayudas previstas a Red Natura 2000 en el artículo 36, letra b), inciso iv) de dicho Reglamento, quedan excluidas en su totalidad debido a que una mínima superficie de la zona es de propiedad estatal? Por su parte, el artículo 30, apartado 4, letra a) del Reglamento 1974/2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) N° 1698/2005 (derogado por el Reglamento Delegado (UE) no 807/2014 de la Comisión de 11 de marzo de 2014), señala que quedan excluidas del ámbito de aplicación del referido artículo 42, apartado 1, los bosques u otras superficies forestales que sean propiedad de las administraciones centrales o regionales o pertenezcan a empresas públicas.

En primer lugar, el TJUE se pronuncia acerca de si el Gobierno húngaro ostenta competencias para cuantificar el importe de la ayuda Natura 2000 en los casos de titularidad mixta -privada y pública- de una zona forestal Red Natura 2000. Según su criterio, lo que ha sucedido en este caso es que la excepción se ha convertido en la regla general, por lo que si bien es cierto que algunas de las disposiciones establecidas en los reglamentos comunitarios requieren para su ejecución la adopción de medidas por parte de los Estado miembros, también lo es que deben mantenerse dentro de los límites de aquellas disposiciones.

En esta estela, el TJUE entiende que se produciría una clara vulneración del artículo 42 si se excluye completamente una zona del régimen de ayudas Natura 2000 debido a que una parte de la misma fuera propiedad del Estado. Este hecho no puede traducirse en la desaparición de una compensación imprescindible para aquellas restricciones de utilización; al fin y al cabo, base de las ayudas Red Natura 2000. Al margen de que tampoco las relaciones de propiedad pueden concebirse de manera desproporcionada. Lo que en realidad estaría en juego sería la propia definición del ámbito de aplicación de la norma.

Los términos de la interpretación del artículo 42 se traducen en que “sería conforme con el principio de proporcionalidad limitar la exclusión de la percepción de la ayuda únicamente a aquella parcela o a aquella hectárea que sea en parte propiedad del Estado o, incluso, no excluirla en absoluto cuando esa parte sea insignificante”. La conclusión final a la que llega el TJUE es que “cuando una zona forestal que puede optar a la ayuda

Natura 2000 sea en parte propiedad del Estado y en parte propiedad de un particular, deberá tenerse en cuenta la relación entre la superficie de dicha zona que es propiedad del Estado y la que es propiedad del particular”.

Lo relevante de esta sentencia es que el condominio público-privado de tierras forestales no puede impedir al propietario forestal privado el acceso a las ayudas públicas provenientes de fondos europeos, máxime cuando éstas van dirigidas a compensar precisamente las limitaciones a las que su propiedad está sometida como consecuencia de formar parte de un espacio Red Natura 2000. Y la función de los Gobiernos en esta política de fomento no es precisamente la de poner trabas o intensificar negativamente su función interventora.

Al hilo de esta cuestión, se debe recordar que el Capítulo 2 de la Parte II de las “Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector forestal”, regula las ayudas al sector forestal cofinanciadas por el FEADER (principal eje de financiación para el sector forestal), “concedidas como financiación nacional complementaria a las medidas cofinanciadas o como ayudas estatales puras”. Por su parte, el artículo 30 del Reglamento (CE) 1305/2013, de 17 de diciembre, regula los pagos al amparo de Natura 2000, a los que pueden optar las superficies forestales de la Red Natura 2000, considerándose beneficiarios los titulares forestales y sus asociaciones.

Conscientes de que nos apartamos del ámbito jurisprudencial, no queremos concluir este apartado sin hacer una breve referencia a las disposiciones aprobadas durante 2017 a nivel autonómico que inciden en la financiación de Red Natura 2000. Ciertamente es que el engranaje de las ayudas canalizadas a través de la Política Agrícola Común PAC y las solicitudes de ayuda única cubren gran parte del escenario; si bien únicamente nos detendremos en las específicamente relacionadas con Red Natura.

Es el caso de la Comunidad Foral de Navarra, que en el marco del artículo 30 del Reglamento (UE) número 1305/2013, ha aprobado las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la gestión sostenible de los pastizales montañosos de la Red Natura 2000, incluidas en la Medida 7.6.1 del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2014-2020 (BON núm. 173, de 7 de septiembre de 2017). En este sentido, mejorar los hábitats pascícolas de interés comunitario incluidos en los Lugares Natura 2000 a través de la ordenación de la actividad ganadera, resulta especialmente necesario en las zonas montañosas, donde existe riesgo de degradación de los pastizales por infra o por sobrepastoreo. Estas ayudas contribuyen a facilitar la adaptación del manejo ganadero en esos pastizales.

En el mismo marco, se aprueban las bases reguladoras para concesión de las ayudas dirigidas a Entidades Locales propietarias de un espacio natural, que cuente con alguna categoría de protección medioambiental o un gran valor natural, y lleven a cabo actuaciones o programas para la mejora y conservación de los referidos espacios (BON núm. 182, de 20 de septiembre de 2017)

Por último, a través del Decreto 29/2017, de 11 de abril, Castilla-La Mancha ha establecido las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones relacionadas con la submedida de pagos compensatorios por zonas agrícolas de la Red Natura 2000 (DOCM núm. 77, de 20 de abril de 2017). Y es que una adecuada conservación de la Red exige integrar la actividad agrícola mediante prácticas que contribuyan al mantenimiento de sus hábitats y especies, en concreto, para las parcelas que figuran en el Anexo II del Plan de Gestión de las Zonas Zepas de ambientes esteparias, uno de los ecosistemas más frágiles de esta región.

Desafortunadamente, subyace una ausencia de inversión o adelgazamiento de las fuentes de financiación Red Natura 2000, que denotan la escasa preocupación hacia su incentivación.

2.- Efectuado este breve paréntesis y en otro orden, nos trasladamos de nuevo al ámbito jurisprudencial, representado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 26 de abril de 2017 (Asunto C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301). En este caso, es la Comisión la que interpone recurso frente a la República Federal de Alemania por incumplimiento de las obligaciones que le incumben al amparo del artículo 6, apartados 3 y 4 de la Directiva de Hábitats; por no haber llevado a cabo una evaluación correcta y completa de las repercusiones cuando autorizó la construcción de la central térmica de carbón de Moorburg. Esta central se ubica en el puerto de Hamburgo, en la vertiente sur del río Elba, que actúa como vía migratoria para algunos peces que figuran en el Anexo II de la Directiva. A su vez, considera que la central afecta negativamente a una serie de zonas Red Natura 2000 situadas río arriba de la presa de Geesthacht.

La central de carbón se autorizó a la vista de que en el trámite de evaluación de repercusiones ambientales, el gestor del proyecto se comprometió a instalar a 30 Km de dicha central, a la altura de la presa de Geesthacht, un segundo paso de migración aguas arriba para los peces; al tiempo de mencionar una labor de vigilancia para comprobar la eficacia de tal medida. De esta forma, se compensaba la pérdida de especímenes que provocaba el funcionamiento del mecanismo de refrigeración de la central, que capta una gran cantidad de agua. De hecho, se supeditó la puesta en

funcionamiento de la refrigeración de forma continua, a una prueba de funcionamiento efectivo del paso de migración aguas arriba.

La Comisión considera que aquel paso no constituye una medida de mitigación, máxime cuando en la propia autorización se reconoce que sus efectos son inciertos. Quizá la muerte de peces no implique per se una infracción del artículo 6.3., pero sí lo serían las consecuencias que acarrearía la pérdida de peces en las poblaciones de las zonas Natura 2000. El paso migratorio no permitiría salvar ni a la población de peces migratorios ni a la población en fase de reproducción.

A sensu contrario, Alemania niega el incumplimiento que se le imputa y estima que la muerte de un mínimo número de especímenes no provoca la destrucción del hábitat de las zonas Natura 2000, situadas a una gran distancia de la central de carbón. Es más, alega en su favor que se produce una compensación entre los peces destruidos y los peces adicionales que remontan. Por último, precisa que el paso de migración aguas arriba está en funcionamiento desde el mes de agosto de 2010, pero que la actividad normal de captación de agua se inició en el mes de marzo de 2015, una vez comprobada la finalización con éxito de la labor de la vigilancia.

El Tribunal hace un especial hincapié en el hecho de que aunque el proyecto cuya evaluación medioambiental se discute, no se sitúe en las zonas Natura 2000 afectadas, ello no implica que automáticamente quede excluido de las exigencias del artículo 6 de la Directiva de Hábitats; basta con que “pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares”. En nuestro caso, es el mecanismo de refrigeración el que efectivamente puede incidir en tres de las especies de peces mencionadas en el Anexo II de la Directiva, a saber, la lamprea de río, la lamprea de mar y el salmón.

El “quid” de la cuestión controvertida radica en determinar si las autoridades alemanas tenían una completa certeza, es decir, no les había surgido una duda razonable desde el punto de vista científico, de que no se producirían efectos perjudiciales para la integridad de lugar protegido. Y, por otra parte, si habían comprobado suficientemente las medidas de protección establecidas en el proyecto de construcción de la central dirigidas a evitar o reducir aquellos efectos perjudiciales.

En opinión del Tribunal, si bien el paso de migración aguas arriba supone un refuerzo de las poblaciones de peces migratorios, lo cierto es que de la evaluación del proyecto no se desprenden conclusiones definitivas en lo que respecta a su eficacia, a salvo su confirmación tras años de vigilancia. Esto se traduce en el surgimiento de aquella duda

razonable sobre los perjuicios causados a la integridad del lugar protegido. Es más, destaca el Tribunal que las comprobaciones efectuadas entre 2011 a 2014 se presentaron con posterioridad a la emisión de autorización de 30 de septiembre de 2008; al tiempo de recordar que es en la fecha de esta decisión “cuando no debe subsistir ninguna duda razonable desde un punto de vista científico sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar afectado”. Recalca la insuficiencia de la labor de vigilancia en varias fases, sobre todo, cuando las mediciones se llevaran a cabo durante los períodos en que la central no utilizara el mecanismo de refrigeración de forma continúa.

La conclusión a la que llega es que la República Federal de Alemania incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6.3., al autorizar la ejecución del proyecto de la central de Moorburg en el Elba, sin haber llevado a cabo una evaluación correcta y completa de las repercusiones y no haber evaluado tampoco los efectos acumulativos ligados a dicha central y a la central de bombeo de Geesthacht, aun cuando sean anteriores a la fecha de transposición de la mencionada Directiva.

3.- Por último, nos ha llamado la atención la cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado (Países Bajos), que versa sobre la validez de la Decisión de Ejecución (UE) 2015/72 de la Comisión, de 3 de diciembre de 2014, por la que se adopta la octava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la Región Biogeográfica Atlántica. La cuestión controvertida, que ha dado origen a la Sentencia del TJUE, de 19 de octubre de 2017 (Asunto C-281/16), se centra en la legalidad de una resolución de reducción de la superficie de una zona especial de conservación (ZEC).

Es necesario poner de relieve que desde que se aprobó por primera vez la lista de lugares de la Región Biogeográfica Atlántica a través de la Decisión 2004/813/CE, de 7 de diciembre de 2004, y en sus siete actualizaciones posteriores, la Comisión seleccionó y mantuvo el lugar Haringvliet (Países Bajos) como LIC y una superficie de 11.108 hectáreas. En cambio, en la octava actualización, opta por su mantenimiento pero reduce su superficie a 10.988 hectáreas.

El interrogante se plantea en relación con el polder Leenheeren, que cuenta con una superficie de 110 hectáreas, y que formaba parte del lugar Haringvliet, con base en las posibilidades de restauración que ofrecía para los hábitats y especies de la zona. Lo que en la resolución judicial se denomina “despolderización”, consistente en su transformación en una

zona natural sometida a la acción de las mareas para desarrollar su potencial.

Lo cierto es que a través de la Resolución de 4 de julio de 2013, el Reino de los Países Bajos designó el lugar Haringvliet como ZEC, pero excluyó al Leenheerenpolder; decisión que fue anulada mediante sentencia de 1 de octubre de 2014 del Consejo de Estado (Países Bajos). Los argumentos esgrimidos en favor de la exclusión por las autoridades es que el pólder no encerraba valores naturales y se habían abandonado los proyectos iniciales para su reconversión por “motivos políticos, sociales y presupuestarios”. En base a esta argumentación, la Comisión accedió posteriormente a la modificación del LIC y estimó que la propuesta inicial de integrar el pólder en el LIC constituía un “error científico”. De ahí que mediante una nueva Resolución de 28 de abril de 2015, se confirmara la exclusión del Leenheerenpolder.

Esta resolución fue el origen del presente litigio entre una ONG ambiental de protección de la naturaleza y el paisaje y la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Holanda y, por ende, en el planteamiento por parte del Consejo de Estado de la siguiente cuestión prejudicial: ¿es válida la Decisión de Ejecución 2015/72, en la medida en que se incluye el lugar Haringvliet en esa lista sin que el pólder de Leenheeren forme parte del mismo, resultado de un error científico?

Con arreglo a dichos antecedentes, el Tribunal considera que no estamos en el supuesto del artículo 9 de la Directiva de hábitats, que contempla el cambio de categoría de una ZEC cuando lo justifique su evolución natural. En lo que realmente incide es en el error científico que hubiera podido viciar la inclusión inicial del lugar en la lista de LIC y si la reducción controvertida estaba justificada como consecuencia de tal error.

Aun admitiendo una posible existencia de errores basados en datos científicos, lo cierto es que los Estados miembros no gozan del mismo margen de apreciación cuando proponen las listas de LIC que cuando solicitan su reducción a la Comisión, donde el margen es menor. En este último caso, es necesario demostrar que la superficie cuestionada no posee un interés pertinente en relación con la consecución de los objetivos de conservación, ni tampoco que fuera necesaria desde el punto de vista del conjunto de la Unión. Extremos que no han sido demostrados por las autoridades neerlandesas, máxime cuando no han justificado que se hubiese cometido un error científico en lo relativo al valor ecológico del pólder. De poco les ha servido escudarse en la revisión de la política nacional relativa a la naturaleza, ni en motivos políticos o presupuestarios que justificasen el abandono de la restauración del lugar. Tampoco

sostuvieron en ningún momento que el potencial del Leenheerenpolder hubiera desaparecido, ni la propia Comisión aportó dato científico alguno que probase la existencia de un error.

En definitiva, el Tribunal declara que la Decisión de Ejecución 2015/72 es inválida.

## **B) TRIBUNAL SUPREMO**

Nuestra selección pivota sobre tres resoluciones judiciales. La primera de ellas relacionada con una de las innumerables ramificaciones del “Algarrobico”, es la sentencia de 20 de noviembre de 2017 (Roj: STS 4151/2017). En esta resolución se pone de relieve que la omisión de ciertos trámites en la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y su Plan Rector de Usos y Gestión no es causa de nulidad del Decreto que los aprobó. Nulidad pretendida por el Ayuntamiento de Carboneras con base en una supuesta inexistencia de informes, estudios y consultas geológicas, biológicas, botánicas y ecológicas o de cualquier otra naturaleza, que justificaran tanto el inicio del procedimiento como las modificaciones de la zonificación que afectó al ST-1 de las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Carboneras. La Sala nos recuerda que tanto el sector ST-1, el Algarrobico, y su sector colindante, el ST-2, el Canillar, son espacio protegido, no urbanizable, y que no existe una “nueva” zonificación de estos espacios.

Asimismo, el hecho de que la Ley no prevea un procedimiento específico para la elaboración de aquellos Planes, no implica que pueda negarse la competencia a un ente que además cumple con los requisitos de forma y fondo establecidos en la Ley. Y en lo que ahora nos interesa, dice textualmente la Sala que “la justificación de aprobar un nuevo PORN resulta no solo del hecho de que el anterior se aprobó en el año 1994 y había agotado su vigencia, sino del hecho de que, con posterioridad a ese instrumento, se ha producido la declaración de la zona como LIC integrante de la Red Natura 2000 y como ZEPA, lo que por sí mismo implica la existencia de abundantes informes en los que se analiza la realidad física en orden a constatar la presencia de los valores dignos de protección”.

“El Algarrobico” es un tema de gran calado que ha dado origen a numerosas controversias jurídicas de toda índole, aunque parece que al final del túnel se atisba la desaparición del Hotel ubicado en una zona de enorme impacto ambiental.

El segundo peldaño vendría representado por la consolidación de la Doctrina del Tribunal Supremo relacionada con el acogimiento de la tesis mantenida por Sociedad Española de Ornitología "Seo/BirdLife", en orden a la anulación de las Declaraciones de Impacto Ambiental concernientes a la instalación de parques eólicos en la provincia de León. Es el caso de la sentencia de 5 de abril de 2017 (ROJ: STS 1377/2017), que continúa la senda marcada originariamente por la STS de 13 de julio de 2015. La causa común por la que se declara la nulidad es “el notable déficit de pronunciamiento ambiental” en la DIA. Se trataba de valorar la afección que la instalación del parque eólico provocaba sobre la población del Urogallo del Cantábrico, de reconocida presencia en sus inmediaciones, y la proximidad de espacios Red Natura 2000.

La Sala entiende que no ha existido valoración de la zona donde se ubica el parque eólico con su entorno inmediato, máxime cuando éste tiene la consideración de LIC y ZEPA. Ni tan siquiera la valoración efectuada puede tildarse de “adecuada”, cuando se ha prescindido del entorno inmediato y de las interconexiones existentes en él. Es más, no basta con recoger en el estudio de impacto ambiental un inventario de la existencia del urogallo en las inmediaciones, sin contemplar su comportamiento y los criterios a emplear en su seguimiento y evolución.

"Si es la presencia del urogallo lo que justificó el establecimiento del LIC y ZEPA en la zona de Omañas, consideramos indispensable que en la DIA se examine cómo puede influir en la población de esa especie el parque eólico porque lo que está claro, de conformidad con las pruebas valoradas (documental y pericial) es que sí existe una potencial ocupación de la especie en la zona en la que se instala el parque eólico", que constituye el corredor natural de la especie.

En tercer lugar, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2017 (Roj: STS 937/2017), que aborda la problemática acaecida en la protección de la Ría del Urola, declarada Zona Especial de Conservación de la Red Natura 2000 a través del Decreto del Gobierno Vasco 215/2012, de 16 de octubre. Con anterioridad, se incluyó entre los humedales del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado mediante Decreto de 27 de julio de 2004. Decreto cuya impugnación fue estimada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su sentencia de 12 de enero de 2007, por calificar dentro de la Ría y como zona de especial protección, los terrenos de la segunda fase del Plan Parcial del Polígono Industrial Gorostiaga, en los que se habían realizado en su día las obras de relleno, compactación y urbanización para que no fueran inundados por las mareas; por lo que se precisaba realizar una costosa actuación de restauración

medioambiental, lo que posteriormente dio lugar a la calificación de Vega de Gorostiaga como Área Degradada a Recuperar.

Esta es la problemática que en el fondo late en el presente litigio. De hecho, en 2014, el Ayuntamiento de Zumaia aprobó el Plan Especial para la Protección y Conservación de la Ría del Urola en el que incluye la actuación AP 1 “Rehabilitación del relleno de Gorostiaga a su condición de marisma”, mediante la eliminación de rellenos, adecuación de la pendiente del terreno y la apertura de canales, así como la adquisición pública de terrenos.

Los propietarios impugnaron este Plan Especial y el Tribunal Superior de Justicia no acogió su pretensión. A sensu contrario, a través de la sentencia que comentamos, el Tribunal Supremo acordó la anulación del planeamiento basándose fundamentalmente en la ausencia de un Estudio Económico Financiero suficiente, esto es, por no acreditarse la viabilidad económica del Plan que garantizase la ejecución de sus previsiones. Y, en mayor medida, por no ofrecer seguridad o garantía sobre la efectividad de las dotaciones económicas.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, J., GARCÍA-BELLIDO, E. y PRADOS, S., “La Red Natura 2000 marina”, *Revista Ambienta*, número 119, 2017, pp. 82-95.

GALLEGO BERNAD, M. S., “La Red Natura 2000 en el derecho de la Unión Europea e interno. Regulación general y cuestiones específicas”, en la obra colectiva *Aplicación judicial del derecho de la Unión Europea sobre Red Natura 2000: retos y perspectivas*, SEO/BirdLife, Madrid, 2017, pp. 15-38.

GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S., “Beneficios y oportunidades económicas de la Red Natura 2000 en España”, *Revista Ambienta*, número 119, 2017, pp. 16-29.

GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., “Aspectos controvertidos en la evaluación de planes, programas y proyectos con afección directa o indirecta en la Red Natura 2000”, en la obra colectiva *Aplicación judicial del derecho de la Unión Europea sobre Red Natura 2000: retos y perspectivas*, SEO/BirdLife, Madrid, 2017, pp. 53-64.

OLMEDA, C. y RUIZ, E., “Contribución del Programa LIFE al desarrollo de la Red Natura 2000 en España”, *Revista Ambienta*, número 119, 2017, pp. 66-81.

ROSSELLÓ-MELIS, R. y LORENZO-LACRUZ, J., “Fragmentación de la Red Natura 2000 por infraestructuras viarias de transporte en Mallorca”, *Cuadernos de Investigación Geográfica*, número 43 (1), 2017, pp. 329-349.

RUBIO GARCÍA, J. L., “De la constitución a la gestión. Trayectoria administrativa de la Red Natura 2000”, *Revista Ambienta*, número 119, 2017, pp. 30-43.

RUBIO GARCÍA, J. L. y AYMERICH HUYGHUES-DESPOINTES, M., “25 años de Red Natura 2000, la red europea de áreas naturales protegidas”, *Revista Ambienta*, número 119, 2017, pp. 4-15.

TRINIDAD TORNEL, Á., *La protección de la Red Natura 2000 y sus alteraciones como consecuencia de los planes y programas urbanísticos (especial referencia a la Comunidad Valenciana)*, Valencia, 2015. Tesis doctoral disponible en línea. ([Consultado el 23 de enero de 2018](#)).

#### **OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS:**

COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones -COM (2011) 244 final, de 3 de mayo de 2011-. [Disponible](#).

[COMISIÓN EUROPEA, \*Fitness Check of the EU Nature Legislation \(Birds and Habitats Directives\)\* - SWD\(2016\) 472 final, de 16 de diciembre de 2016. Disponible.](#)

COMISIÓN EUROPEA, *Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía* -COM (2017) 198 final, de 27 de abril de 2017-. [Disponible](#).

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: Nuestro seguro de vida y capital natural»* -DOUE c 24/111, de 28 de enero de 2012-. [Disponible](#).

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *Informe especial: Es necesario dedicar más esfuerzo a la implantación de la Red Natura 2000* - Informe Especial número 1/2017-. [Disponible](#).