



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA  
JURISPRUDENCIA SOBRE LA  
PROTECCIÓN DE LA RED NATURA  
2000**

Autor: Jacobo Jiménez-Poyato Narváez

5º E3 B

Derecho Civil

Tutor: Carlos de Miguel Perales

Madrid

## **RESUMEN**

La Unión Europea reconoció la infinita importancia del medio ambiente para las personas y sociedades actuales. Por ello creó la Red Natura 2000, una red de espacios naturales compuesta por extensiones de terreno de los Estados miembro y las especies de fauna y flora que los habitan. La Red Natura 2000 tiene un régimen legal conformado por la Directiva de Aves y la Directiva de Hábitats a nivel europeo y en España cuenta con la transposición del contenido de ambas directivas en la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Para dar una protección efectiva a estos espacios, se desarrollan en dicho régimen una serie de medidas de conservación que en España están recogidas en el artículo 46 de dicha ley. En este trabajo, trataré de abordar mediante un análisis jurisprudencial, la forma en que se tratan desde el Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea estas medidas de conservación y de cómo ambos tribunales abogan conjunta y coherentemente por la implementación y el cumplimiento de manera adecuada y eficaz de estas medidas de conservación, que lo son de protección de los espacios de la Red Natura 2000.

Palabras clave: Red Natura 2000, medio ambiente, conservación, biodiversidad, patrimonio natural, medida de conservación, plan de gestión, evaluación de impacto, afección negativa, alteración, deterioro, corredor ecológico, interés público.

## **ABSTRACT**

The European Union recognized the infinite importance of the environment for today's people and societies. That is why it created the Natura 2000 Network, a network of wilderness areas made up of expanses of land in the Member States and the species of fauna and flora that inhabit them. The Natura 2000 Network has a legal regime conformed by the Birds Directive and the Habitats Directive at European level and in Spain it has the transposition of the content of both directives in the Law of Natural Heritage and Biodiversity. In order to give effective protection to these spaces, a series of conservation measures are developed in this regime, which in Spain are included in article 46 of this law. In this paper, I will try to address through a jurisprudential analysis, the way in which the Spanish Supreme Court and the Court of Justice of the European Union deal with these conservation measures and how both courts jointly and coherently advocate for the implementation and enforcement in an appropriate and effective way of these conservation measures, which are to protect the sites of the Natura 2000 Network.

**Keywords:** Natura 2000 Network, environment, conservation, biodiversity, natural heritage, conservation measure, management plan, impact assessment, negative impact, alteration, deterioration, ecological corridor, public interest.

## ÍNDICE

<i>1. Introducción</i>	<i>5</i>
<i>2. Estudio de las Medidas de Conservación de los espacios de la Red Natura 2000</i>	<i>9</i>
<i>3. Análisis jurisprudencial sobre las Medidas de Conservación</i>	<i>15</i>
<i>4. Opinión Crítica</i>	<i>32</i>
<i>5. Conclusión</i>	<i>36</i>
<i>6. Bibliografía</i>	<i>37</i>

## 1. INTRODUCCIÓN

España goza de una situación geográfica, una climatología, un relieve montañoso y un elevado número de kilómetros de costa que propician que sea un lugar especialmente privilegiado en términos de biodiversidad, además de ser el país con más biodiversidad de la Unión Europea basando esta afirmación en las cifras referidas al número de hábitats y especies de fauna y flora que aporta a la Red Natura 2000. Entendemos como biodiversidad a la numerosa variedad de formas de vida que alberga el planeta, lo que incluye especies de plantas, animales, hongos y microorganismos, sus variabilidades genéticas; los ecosistemas de los que forman parte y a su vez los paisajes y regiones conformadas por dichos ecosistemas. (SEO, 2016)

Nosotros somos biodiversidad y de hecho somos el componente de la biodiversidad que más influencia tiene sobre el resto de los elementos de la biodiversidad debido a nuestra capacidad de incidir sobre el medio que nos rodea. Pero más allá de este valor intrínseco de la biodiversidad, esta es sumamente importante debido a que el bienestar del ser humano y su calidad de vida dependen directamente de una biodiversidad rica extensa y estable (Ministerio para la Transición Ecológica, s.f.).

Al término de la década de los 70, las instituciones responsables en cada país de la Unión Europea de la conservación y protección del medio ambiente, entendieron que cada vez un número mayor de especies de fauna y flora se encontraban bajo amenaza y conscientes de ello aprobaron una Directiva el 2 de abril de 1979 (Directiva 79/409/CEE) que si bien se remitía simplemente a implementar un plan relativo a la conservación de las aves silvestres, sirvió como caldo de cultivo para que los dirigentes de los Estados miembro entendieran que había que actuar en un marco comunitario y no ceñirse meramente a los planes nacionales correspondientes a la protección de la biodiversidad, por lo que se pasó a actuar a escala comunitaria. Esta actuación conjunta resultó en la creación de una red de espacios naturales protegidos, regulada en la Directiva 92/43 de Hábitats del 21 de mayo de 1992, la Red Natura 2000. El objetivo de la creación de esta red era garantizar la conservación y la supervivencia a largo plazo de especies y hábitats europeos de incalculable valor, así como en la Red Natura 2000 se trata de contribuir con las misivas de los convenios internacionales que versen sobre conservación y protección de la naturaleza (Bernad M. S., 2014, págs. 33-41). El hecho de unirse todos los países para llevar a cabo un plan de acción conjunto supuso en su momento y supone hoy un enorme éxito por parte de la Unión Europea con mucho que agradecer a la Directiva 92/43 en

palabras de Krämer, el experto en derecho medio ambiental alemán “La Red Natura 2000 constituye el primer esfuerzo serio en Europa occidental de conservar las zonas protegidas. Como tal, van más allá de lo que los Estados miembros habían logrado individualmente a nivel nacional en esta área” (Krämer, 2009, pág. 215).

La Red Natura 2000 es la red de espacios protegidos más relevante del mundo, si tuviéramos que resumir su principal objetivo en una sola frase diríamos que pretende ser el agente de conservación de biodiversidad fundamental en Europa, protegiendo más de 230 tipos de hábitats, 195 especies de aves, 324 especies de fauna y 587 especies de flora (Bernad M. S., 2014, págs. 47-50). Estas cifras anteriormente mencionadas suponen un notable patrimonio natural, entendido este bajo la definición que hizo en 2005 el catedrático Brian Baxter en su obra Teoría sobre Justicia Ecológica que la definía como:

El conjunto de bienes y recursos de la naturaleza que son fuente de la diversidad biológica y geológica con un relevante valor medioambiental, paisajístico, científico o cultural. Un patrimonio cuyo valor viene reconocido por la importante función social que desempeña además de la importancia intrínseca de su mera existencia desde el punto de vista de la justicia ambiental y ecológica.

La Red Natura 2000 se compone de tres tipos de territorio. En primer lugar, se compone por aquellos que derivan de la ya mencionada Directiva 79/409/CEE de aves, por la cual los Estados deben determinar dentro de su territorio las Zonas de Especial Protección para las Aves, más comúnmente conocidas como ZEPA. En segundo lugar, provenientes de la Directiva 92/43 de Hábitats concerniente a la Red Natura 2000, los Estados deben proponer los Lugares de Interés Comunitario; conocidos como LIC; que una vez sean aprobados por la Comisión serán designados como Zona Especial de Conservación o ZEC. Estos tres tipos de territorio se dividen en lo que la Directiva 92/43 de Hábitats ha denominado como regiones biogeográficas, pues se considera que trabajar a nivel biogeográfico es menos costoso a la hora de conservar hábitats con similares circunstancias naturales y dejando de lado cualquier tipo de linde política o administrativa.

En España, podemos encontrar las regiones biogeográficas Atlántica, Alpina, Macaronésica y Mediterránea a nivel terrestre y a nivel marítimo la Atlántica, la Macaronésica y la Mediterránea. Estas albergan el 30% de especies de flora recogidas en la Directiva de Hábitats, así como un 26,8% de las especies de fauna y más concretamente un 64% de las especies de aves recogidas en la Directiva de Aves. Estos datos numéricos son la evidencia objetiva de la importancia que tiene España dentro de la Red Natura

2000, aportando a esta 1461 Lugares de Importancia Comunitaria y 643 Zonas de Especial Protección de Aves. Además, hay que tener en cuenta que en España aún existen numerosas extensiones de territorio por incorporar a la Red Natura 2000, con lo cual podríamos afirmar que esta aún no se halla completada en nuestro país (Bernad M. S., 2014, págs. 47-50).

La Red Natura 2000 está regulada normativamente a dos niveles: el europeo y el estatal. En primer lugar, en el ámbito del Derecho Comunitario; por la Directiva 92/43 de Hábitats y por la Directiva 2009/147 de Aves. Estas directivas básicamente obligan a los Estados miembros a contribuir en la constitución de la Red Natura 2000 mediante la declaración de sus respectivas redes nacionales de espacios protegidos LIC posteriormente ZEC y de ZEPA. A su vez las Directivas obligan a los Estados miembros a llevar a cabo medidas necesarias para asegurar que no haya deterioros ni alteraciones negativas en los territorios protegidos, así como en las especies de fauna y flora. También obliga a los Estados a someterse a procedimientos de evaluación de planes o proyectos que puedan afectar a los espacios que formen parte de la Red Natura 2000, así como a llevar a cabo obligaciones referidas a la vigilancia, investigación, seguimiento e información para la Comisión Europea en lo referente a los hábitats y especies de fauna y flora que forman parte de la Red Natura de cada país. A nivel nacional, es la Ley 42/2007 la que regula con carácter básico el régimen de los espacios protegidos pertenecientes a la Red Natura 2000, si bien hay diferentes comunidades autónomas que han aprobado normativas de desarrollo de la Red Natura 2000, así como otras leyes estatales de carácter sectorial que regulan algunos aspectos relacionados con la Red Natura 2000, como pueden ser la Ley 21/2013 del 9 de diciembre sobre evaluación ambiental de planes o proyectos u otros Reales Decretos Legislativos que regulan de manera muy concreta algunas materias o circunstancias muy señaladas que pueden afectar a la Red Natura 2000 (Bernad M. S., 2014, págs. 51-55).

En conclusión, debido a la importante incidencia que tiene el Medio Ambiente y más concretamente la biosfera en el desarrollo pleno de la vida de las personas; junto a la riqueza medioambiental que tiene España y más concretamente a la enorme cantidad y variedad de espacios protegidos que aporta a la Red Natura 2000; me parece de vital importancia como ciudadano el estar concienciado con el estudio en profundidad mediante el desarrollo de este trabajo de investigación sobre la protección de estos espacios y más aun como estudiante de derecho en la protección jurídica que se ofrece en la ley y como esta queda plasmada en la realidad jurídica mediante su aplicación parte

del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través del análisis de sus sentencias sobre esta materia. Con el fin de poder abarcar un amplio conocimiento para poder abordar una reflexión final personal y concluyente sobre la protección jurídica del Medio Ambiente.



## **2. ESTUDIO DE LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000**

Los espacios de la Red Natura 2000 están protegidos por un régimen legal de medidas de conservación. Básicamente, la protección de la Red Natura 2000 está basada en las medidas de conservación contenidas en la Directiva 92/43 de Hábitats, en la Directiva 2009/147 de Aves y en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

A continuación vamos a desglosar el contenido y alcance de las medidas de conservación contenidas en este régimen legal a través del estudio de los artículos en los que se hace referencia a ellas tanto en ambas directivas como en las leyes de manera similar pero con pequeños matices que ahora señalaremos. Hay que entender las medidas de conservación como los mecanismos y acciones puestas en práctica de forma efectiva por parte de la administración en los territorios que forman parte de la Red Natura 2000, con el propósito de alcanzar los objetivos de conservación concretos de dicho lugar. Estas medidas, serán diferentes en función de las exigencias ecológicas de los territorios en que se apliquen y de las especies que en estos habitan, pues ante la variedad que se presenta, el régimen legal nos ofrece diferentes formas de protección, como ahora veremos. Para poder llevar a cabo medidas de conservación óptimas y verosímiles, se requiere un análisis de la situación en la que se encuentra el espacio que forma parte de Natura 2000. Un análisis exhaustivo con información referente a las condiciones del hábitat y las especies del lugar y con información acerca de las presiones e impactos que puedan afectarlos. Así que, conteniendo las medidas de conservación en un régimen legal concreto, podremos tener en cuenta los posibles conflictos que surjan a raíz de su aplicación y las potenciales soluciones para estos que beneficien más al Medio Ambiente (Ureta, Cuestiones sobre Régimen Jurídico de la Red Natura 2000, 2006, págs. 711-726).

Así pues, en primer lugar, analizaremos el artículo 6.1 de la Directiva 92/43 de Hábitats que reza lo siguiente:

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.

Las medidas de conservación a las que el artículo hace referencia se deberán aplicar por parte de todos los Estados miembros en todos los tipos de hábitats y para todas las especies que tengan presencia en los espacios de la Red Natura 2000. Estas medidas, que

van desde planes de gestión a medidas reglamentarias, tienen como fin que los habitats y especies en cuestión se conserven en un estado catalogado como favorable, de tal modo que no deberían tener lugar alteración, deterioro o impacto negativos en estos. Estas medidas de conservación a las que hace referencia el apartado primero del sexto artículo de la Directiva de Habitats serán aplicables solo en las Zonas Especiales de Conservación. Cabe añadir en el estudio de este artículo, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea señaló en una sentencia que los planes de gestión a los que el artículo hace referencia literal junto con la frase “en su caso” pueden no siempre ser necesarios, al contrario que las medidas reglamentarias administrativas o contractuales, que por obligación los Estados miembros estarán siempre vinculados por la Directiva a aplicar en cualquier Zona Especial de Conservación. Esta interpretación del artículo tiene un gran sentido teniendo en cuenta que lo que busca la Directiva es facilitar la aplicación efectiva de las medidas de conservación en función de las circunstancias que rodeen al habitat en cuestión o las características específicas que lo envuelven (Bernad M. S., 2014, pág. 181). Es fácil de entender suponiendo un ejemplo, imaginemos que en un pequeño terreno de apenas unas hectáreas que pertenece a un solo propietario, crece en abundancia una variedad de especie arbustiva que se encuentra amenazada, en este caso un plan de gestión no llegaría a ser eficaz mientras que una medida contractual con el dueño del terreno para que lo valle y no entre ganado a pastorear sería del todo efectiva como medida de conservación.

En segundo lugar, analizaremos los apartados primero y segundo del artículo cuatro de la Directiva 2009/147 de Aves, que dice lo siguiente:

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.

Los apartados primero y segundo de este artículo establecen para la gestión de las Zonas Especiales de Protección de Aves un régimen equiparable al del artículo 6 de la Directiva de Hábitats, estableciendo medidas de conservación concretas para los hábitats de las aves migratorias regulares y las que sean de las especies a las que se hace referencia en el anexo I , con el objetivo de preservar su supervivencia y asegurar una fructífera reproducción en el área en que se distribuya su hábitat. Este artículo impone a los Estados miembro la obligación de otorgar a las Zonas Especiales de Protección de Aves un régimen jurídico. El artículo hace referencia no solo a medidas de carácter negativo para proteger a las aves de las posibles acciones perjudiciales que se deriven de la acción del hombre, también se refiere a medidas positivas orientadas a conservar y mejorar el hábitat en el que discurre el ciclo vital de las aves. (Baquerizo, 2011, págs. 56-61)

En tercer lugar, analizaremos la medida a nivel nacional recogida en el apartado primero del artículo 46 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que establece:

Artículo 46. Medidas de conservación de la Red Natura 2000:

1. Respecto de las ZEC y las ZEPA, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, 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 de 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, o con limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar.

b) Apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.

Es pues, que en España la transposición de las obligaciones anteriormente analizadas como medidas de conservación en las Directivas de Aves y de Hábitats, se ha orientado hacia el establecimiento de ambos tipos de medidas como obligatorias para cualquier Zona Especial de Conservación de Aves y para cualquier Zona Especial de Conservación del territorio nacional pertenecientes a la Red Natura 2000. En el artículo 41 de la Ley de Patrimonio Natural, viene indicada la obligación por parte del Ministerio de Medio Ambiente y de las Comunidades Autónomas, de elaborar unas directrices de conservación de la Red Natura 2000 que servirán para orientar a la hora de llevar a cabo la planificación de la gestión y conservación de estos espacios mediante los planes de gestión y las medidas necesarias. Estas directrices, son beneficiosas orientaciones a la hora de

gestionar los espacios, pero también cabe resaltar que no tienen naturaleza normativa, tal y como señaló el Tribunal Supremo en una sentencia del 5 de septiembre de 2013. (Bernad M. S., 2014, pág. 184).

Así pues, una vez analizadas las premisas recogidas en las Directivas y en la Ley acerca de las medidas de conservación que se llevarán a cabo mediante planes de gestión o medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, creo que es pertinente explicar en qué consisten estos planes de gestión y estas medidas.

Para entender qué es un plan de gestión hay que conceptuarlo como un documento en el cual se recogen los objetivos y medidas imprescindibles para conseguir que los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 se mantengan en un estado de conservación favorable. Este ha de ser también un documento aprobado con la adecuada participación e información pública y por último ha de contar con un régimen jurídico que lo respalde asegurando su cumplimiento. En otras palabras, podríamos calificarlo como un conjunto de disposiciones normativas con carácter reglamentario. Los planes de gestión han de cumplir una serie de requisitos formales, entre los que se encuentran por ejemplo su dictamen a través del órgano competente o el cumplimiento del principio de jerarquía normativa frente a las Directivas de Aves o de Hábitats, a la Ley de Patrimonio Natural y la Biodiversidad o a normativas autonómicas de desarrollo. Así como han de respetar unos límites materiales, como puede ser el respeto a los principios generales del derecho o la justificación objetiva de su contenido y de su fin, necesariamente público, a fin de que el plan de gestión no suponga una incoherencia frente a la realidad que con él se está pretendiendo regular. (Bernad M. S., 2012, págs. 19-22)

Un plan de gestión adecuado, ha de reunir principalmente los siguientes aspectos: identificación de especies y hábitats sobre los que llevar a cabo medidas de gestión, su ubicación, sus exigencias ecológicas, una evaluación del estado de conservación estos, un objetivo de conservación concreto y factible centrado en la cuantía óptima de la población y la superficie, identificación de las exigencias culturales, sociales y económicas de la región en la que se encuentre el espacio protegido para evitar o solventar las posibles desavenencias a surgir con los propietarios de la tierra, un procedimiento de evaluación del impacto que pueda generar la aplicación del plan de gestión, la contabilización de los costes necesarios para llevar a cabo las medidas de conservación incluidas en el plan de gestión y por último un sistema determinado para llevar a cabo el seguimiento del estado de conservación del hábitat y las especies sobre los que recaen las medidas de

conservación del plan de gestión, así como un seguimiento del propio plan. (Valls, Infante, Atienza, Iñigo, & López, 2010, págs. 5-11)

Por otra parte, el artículo 45 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, señala que para la adecuada conservación de las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas Especiales de Protección de Aves, además de los planes de gestión, se establecieron las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, pudiéndose incluir dentro de los planes de gestión o no, de manera combinada o solo las de una categoría. Las medidas, han de estar en armonía con el objetivo principal de conservación del plan de gestión. Estas medidas, independientemente del tipo que sean, han de responder a las exigencias ecológicas de los hábitats y las especies protegidas, colaborando con el objetivo principal de las Directivas de Aves y de Hábitats en cuanto al hecho de restablecer o mantener un adecuado estado de conservación de los hábitats y especies concretos como objetivo principal. (Valls, Infante, Atienza, Iñigo, & López, 2010, págs. 12-15)

En cuanto al contenido de las medidas, este puede variar en función de la naturaleza de estas. El contenido de las medidas reglamentarias suele estar relacionado con el conjunto de actividades permitidas restringidas o prohibidas del lugar perteneciente a la Red Natura 2000. El contenido de las medidas administrativas, suele estar más enfocado en establecer disposiciones en relación con la aplicación de las medidas de conservación o incluso respecto a la autorización para llevar a cabo otras actividades en el espacio protegido. Sin embargo por otra parte las medidas contractuales suelen enfocarse básicamente en la elaboración de contratos entre la administración gestora del espacio protegido y los propietarios o usuarios de dicho espacio. (Bernad M. S., 2014, págs. 213-215).

Por otra parte, sobre un espacio perteneciente a la Red Natura 2000 se pueden llevar a cabo planes o proyectos de cualquier otra índole que no tenga relación directa con su gestión o con la conservación de fauna y flora de dicho hábitat. Estos planes o gestiones pueden tener repercusiones sobre el medio en el cual se llevan a cabo, por esto en la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el mismo artículo que hemos estudiado anteriormente en este apartado pero en sus apartados cuarto y quinto, se recoge como ha de ser una adecuada evaluación de los planes o proyectos que puedan afectar a un espacio de Natura 2000 y según el resultado de esa evaluación adoptar una decisión

adecuada en términos de autorizar la acción o no y bajo que circunstancias o requisitos en casos de imperiosa necesidad por interés público.

Esta evaluación es la medida de conservación más directa y efectiva que nos ofrece la ley para proteger los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 de aquellas actuaciones del ser humano que puedan dañarlos siempre y cuando las evaluaciones sean llevadas a cabo en la forma adecuada y con el fin de protección y conservación previsto por aquellos de quienes emanaron. Dichos apartados del artículo 46 dicen lo siguiente:

4. 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 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.

5. 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, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

La concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto:

a) Mediante una ley.

b) Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de Gobierno de la comunidad autónoma. Dicho acuerdo deberá ser motivado y público.

Parece ser que la ley brinda una serie de medidas de conservación a priori claras y útiles para proteger los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 pero ¿se están aplicando de manera eficaz y coherente estas medidas? Para comprobarlo en el siguiente apartado, trataré de hacer un análisis jurisprudencial detallado.

### **3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN**

Una vez analizadas las medidas de conservación que se aplican en España a los espacios protegidos pertenecientes a la Red Natura 2000, voy a llevar a cabo en este tercer apartado un análisis sobre algunos pronunciamientos jurisprudenciales a mi parecer relevantes para posteriormente en el siguiente apartado poder realizar una crítica personal en referencia a la protección jurídica efectiva que se da en los altos tribunales al Medio Ambiente en España, ya que es este el eje principal del argumento de este trabajo.

En primer lugar, seleccionaré pronunciamientos jurisdiccionales que hagan referencia a las medidas de conservación concretadas en los planes de gestión y las medidas reglamentarias contractuales o administrativas que se llevan a cabo sobre los espacios de Natura 2000. El objeto de estudio de estas sentencias reside en la determinación por parte de la justicia de cómo ha de elaborarse y ponerse en práctica adecuadamente un plan de gestión, así como del reconocimiento del valor normativo de estos planes cuando efectivamente se han elaborado adecuadamente. En segundo lugar, a modo de hilo conductor entre el primer grupo de sentencias y el siguiente, analizaré la sentencia que me ha parecido más relevante por contener decisiones sobre ambos tipos de medidas de conservación y por sentar jurisprudencia medioambiental de importante calado. En tercer lugar, se analizarán un segundo grupo de sentencias que versarán principalmente sobre los proyectos o planes que afecten a los espacios de Natura 2000, ya que en las sentencias referentes a estos se ha observado una constante evolución en la cual me llama la atención como los pronunciamientos de los Tribunales españoles han dictado sentencias tratando siempre de ir acorde con la tendencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea aproximándose a sus criterios de decisión. Criterios basados principalmente en la rigidez de exigencias para aprobar un proyecto que se exigen desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo cual contrasta frente a la laxitud con la que la administración ambiental española da validez y autoriza muchos planes y proyectos que no son válidos ni favorables para el medio ambiente y cómo responden nuestros tribunales ante esto.

Para empezar, me gustaría analizar la Sentencia del Tribunal Supremo del 16 de octubre de 2014, sentencia número 4153/2014, en cuya resolución podemos apreciar la exigencia anteriormente mencionada a la hora de elaborar y poner en marcha los planes de gestión de los espacios de Natura 2000. En esta sentencia se puede apreciar la evolución en la apreciación del Tribunal hacia una mayor protección del medio ambiente y una mayor

exigencia a la administración a la hora de llevar a cabo actuaciones en nombre de la protección y conservación del medio ambiente. Resulta que uno de los mayores problemas que encontramos a la hora de llevar a cabo medidas de conservación en espacios pertenecientes a la Red Natura 2000, es que en la elaboración de sus planes de gestión; tanto para Zonas Especiales de Conservación y Zonas Especiales de Protección de Aves; no se están teniendo en cuenta a la hora de establecer objetivos y medidas de conservación, a todas las especies con presencia significativa en el hábitat en cuestión. Al someterse estos planes a información pública, ha sido revelado que tan solo se estaban teniendo en cuenta a las especies consideradas como más representativas y por lo tanto no se habían establecido medidas ni objetivos para el resto de las especies. Esta sentencia es relevante y significativa pues marca una tendencia más proteccionista que erradica el criterio interpretativo prominente de reducir los objetivos de conservación en los planes de gestión a tan solo los elementos clave del espacio, criterio que no tenía cabida en la literalidad de la ley. La sentencia versa sobre el Decreto 36/10 que aprobaba un plan de gestión de la Zona Especial de Conservación de las cuencas y encinares de los ríos Alberche y Cofio. La asociación ecologista recurrente alegaba una infracción del artículo 6 de la Directiva 92/43 de Hábitats, del artículo 4 de la Directiva 2009/147 de Aves y del artículo 46 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, alegando que dicho plan de gestión no contemplaba medidas de conservación específicas a los requerimientos ecológicos de los hábitats y especies de interés comunitario además de la omisión de la existencia de especies protegidas que estaban presentes en el ámbito territorial de dicho espacio, especies como el cernícalo primilla, la garza real, el águila perdicera o incluso el lince ibérico entre otras muchas especies. También alegaba la parte actora que el plan de gestión no definía el estado actual de conservación de los valores naturales y los ecosistemas que se podían encontrar en el espacio protegido, entre otros sus especies, así como los niveles poblacionales de dichas especies y las superficies y calidad requeridas por los hábitats que contiene el espacio. Por último, la asociación ecologista afirmaba que en el plan de gestión se apreciaba arbitrariedad y falta de motivación a la hora de definir los criterios utilizados para la zonificación del espacio protegido. En la primera instancia en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 2 de octubre de 2012, se desestimó la pretensión de la asociación ecologista, indicando esta vez el Tribunal Supremo en la sentencia que analizamos respecto del pronunciamiento de la primera instancia lo siguiente:



Pues bien, no podemos compartir esas apreciaciones de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Por lo pronto, el reconocimiento que expresamente se hace en la sentencia de que el expediente estaba " Si la recurrente denunciaba la falta de motivación y arbitrariedad en la zonificación y en el establecimiento de medidas de gestión, correspondía a la Administración poner de manifiesto la existencia de tal justificación señalando a tal efecto en qué concretos informes o documentos se encontraban razonada y motivada la zonificación y el establecimiento de medidas de gestión. Y, desde luego, en ningún caso cabe reprochar a la parte recurrente el que no se hubiesen incorporado a las actuaciones los trabajos técnicos previos en los que "presumiblemente" -según la Sala de instancia- se encontraría esa justificación que ha quedado sin acreditar. La exigencia de justificación resultaba en este caso particularmente intensa, dado que en el curso del proceso la parte actora alegaba que el Plan de Gestión impugnado había dejado sin protección especies que figuraban como merecedoras de protección en los formularios elaborados en su día por la propia Administración. Es cierto que esos documentos aportados con la demanda no resultaban por sí mismos concluyentes, pues los datos que allí figuran hubieran requerido una valoración técnica y explicativa para ser determinantes; pero ante la alegación de la parte actora basada en tales documentos la Administración demandada resultaba especialmente obligada a justificar su actuación, lo que no hizo. En definitiva, el razonamiento de la Sala de instancia alberga una desacertada inversión de la carga de la prueba, pues, habiendo sido denunciada por la parte actora la falta de motivación del Plan, correspondía la Administración actuante acreditar que en el instrumento aprobado estaban debidamente definidos los objetivos de conservación específicos a los requerimientos ecológicos de los hábitats y especies de interés comunitario y, asimismo, que estaban debidamente justificados los criterios de zonificación y el establecimiento de medidas de conservación y de gestión; no habiéndose producido tal acreditación en el curso del proceso.

Finalmente, el Tribunal Supremo dicta sentencia:

Pues bien, las mismas razones que hemos expuesto al examinar esos motivos de casación nos llevan a concluir que el decreto 36/10, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) "Cuencas de los ríos Alberche y Cofio" y se aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado "Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio" debe ser anulado, al no estar debidamente justificados en el decreto ni en la documentación incorporada al expediente los criterios de zonificación seguidos y el establecimiento de medidas de conservación y de gestión.

Como hemos podido ver en esta sentencia se exige a la administración medioambiental que cumpla con lo establecido en la ley a la hora de realizar los planes de gestión, con el fin de conseguir que estos supongan realmente una medida de conservación del medio ambiente, protegiendo realmente a todas las especies y conservando de manera favorable todos los hábitats. Estas exigencias han traído consigo el reconocimiento por parte de los pronunciamientos jurisprudenciales del valor normativo que tienen los planes de gestión, cuestión que abordaré en la siguiente sentencia a analizar. De este modo, si un plan de gestión es adecuado y está correctamente formulado, se le reconoce su carácter normativo con su respectivo respaldo a la hora de exigir su cumplimiento (Bernad M. S., 2014, pág. 201). Este reconocimiento de valor normativo lo podemos apreciar en la sentencia 211/2019 del Tribunal Supremo del 28 de enero de 2019 en la cual la sala vio recurso de

casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la que se trataba de impugnar la Orden del 11 de mayo de 2015 por la cual se aprobaban los planes de gestión de las Zonas Especiales de Conservación de la Sierra de Cardeña y Montoro, de Guadalquivir y de Guadalupe Bembézar. La cuestión fundamental que presentaba interés casacional consistía en determinar la naturaleza que debe atribuirse a los planes de gestión de las Zonas Especiales de Conservación. Cuestión que el alto tribunal resolvía del siguiente modo:

Pues bien, para determinar la verdadera naturaleza de los Planes de Gestión ha de atenderse al lugar y función que se atribuye a los mismos en el procedimiento de establecimiento de la "Red Natura 2000", que, como ya señalaba la sentencia de 11 de mayo de 2009 (rec. 2965/2007), con referencia a la Directiva 92/43/CE, de 21 de Mayo de 1992, Directiva Hábitats, se integran en la que se considera tercera etapa, que "se inicia tras la aprobación por la Comisión de los LIC y en ella el protagonismo de los Estados miembros, como en la etapa 4 JURISPRUDENCIA 1, es exclusivo, pues la aprobación de los LIC hace surgir en los Estados el deber de declarar estos ámbitos como Zonas Especiales de Conservación -ZEC-, en el menor tiempo posible y, en todo caso, en el plazo máximo de 6 años, según previene el artículo 4.4. Por medio de la designación de las ZEC los Estados " ... 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"... Desde estas mismas disposiciones se deduce que los que se denominan "adecuados planes de gestión" tienen por objeto cumplir con el deber impuesto a los Estados de establecer "las medidas de conservación necesarias", lo que significa que no se trata de previsiones programáticas o de orientación a la gestión preventiva y activa mediante el diálogo y concertación, como se mantiene por la Administración recurrente, sino de hacer efectiva la protección exigida en razón de la declaración de la ZEC. Abunda en este sentido el art. 46 transcrito, cuando establece como contenido mínimo las medidas apropiadas para mantener los espacios en estado de conservación favorable; cuando exige atender las necesidades de determinados municipios o limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar; cuando exige adoptar en dichos planes o instrumentos de gestión medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de las especies.

Dictando finalmente sentencia el Tribunal Supremo al respecto:

En consecuencia y respondiendo a la cuestión planteada en el auto de admisión de este recurso, debe rechazarse el planteamiento de la parte recurrente y mantener el criterio de la Sala de instancia en el sentido de considerar el carácter normativo de los Planes de Gestión de las ZEC y la procedencia de su publicación en el correspondiente diario oficial.

Resulta de vital importancia este reconocimiento del carácter normativo de los planes de gestión por parte del Tribunal Supremo. Este reconocimiento trae consigo consecuencias relevantes como la incorporación de los planes como instrumentos de planeamiento al ordenamiento jurídico, o la concreción en la norma de la ley para regular las facultades del derecho de propiedad con arreglo a los predios enmarcados en un espacio de Natura 2000, con vigencia indefinida y eficacia erga omnes, quedando obligados al

cumplimiento del plan de gestión tanto los propietarios y la administración como los particulares y por último reconociéndosele a los planes de gestión su finalidad ordinamental (Maritán, 2012, págs. 14-17).

Tan importante es este reconocimiento del carácter normativo de un plan de gestión como medida de conservación del artículo 46 de la Ley 42/2007 como veremos en la sentencia 134/2017 del 24 de abril de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. Sentencia en la cual una serie de propietarios de suelo incluido en espacios de Natura 2000 pretende que se anule el plan de gestión integral de los espacios de la red en la comunidad autónoma alegando la prevalencia de ciertos planeamientos urbanísticos. Ante esta pretensión, el tribunal reconoce la prevalencia del plan de gestión sobre cualquier instrumento jurídico de planeamiento urbanístico (Ortuño, 2007, págs. 1-9).

Podemos ver mediante estas tres sentencias una respaldada correlación por parte del Tribunal Supremo a la hora de dictar sentencias sobre planes de gestión de la Red Natura 2000. Se aumenta la rigidez en cuanto a las exigencias previstas para realizar planes de gestión de tal forma que estos sean adecuados y sea propicia y merecida la valoración normativa que ha de darse a los planes de gestión para un cumplimiento efectivo de los mismos en los espacios de Natura 2000. Como ya hemos visto, la Red Natura 2000 es una red de espacios protegidos tejida y respaldada desde Europa y viceversa, esto es significativo a la hora de analizar las tendencias en los pronunciamientos jurisprudenciales. Me llama la atención y por tanto voy a resaltar como las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea son las que marcarán la tendencia en cuanto a las sentencias que se habrán de dictar en los tribunales de los Estados miembro respecto a la protección de la Red Natura 2000. Lo he podido comprobar mediante el contraste de las dos sentencias anteriormente analizadas con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 4 de marzo de 2010, C-241/2008, Comisión/Francia, en la cual el Tribunal se reafirma en la obligación de los Estados miembro de llevar a cabo las medidas de conservación de forma adecuada tanto mediante los planes de gestión como a través de medidas reglamentarias, contractuales o administrativas, esto significa elaborarlas concienzudamente y en base a criterios científicos en pro de la conservación y no de manera arbitraria como mejor convenga a la administración responsable en cada caso. Esto fue debido a que Francia estableció mediante una normativa que actividades como la caza o la pesca no serían consideradas perturbadoras por definición. A raíz de esta sentencia se evitará que se elaboren planes de gestión o se tomen medidas de conservación

sin ser sometidas a evaluación permanente sus consecuencias sobre el espacio protegido y sin que la administración de los estados miembro de explicaciones basadas en criterios científicos sustentados en la consecución de los objetivos de conservación, señalando literalmente el Tribunal:

No puede considerarse suficiente, con arreglo al artículo 6 de la Directiva sobre los Hábitats, la mera conformidad de las medidas contractuales de Natura 2000 con los objetivos de conservación del lugar, para que las obras trabajos o adaptaciones previstos en dichas medidas contractuales estén exentos sistemáticamente de la evaluación de sus repercusiones sobre el lugar protegido... Por tanto, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats al haber establecido, con carácter general, que la pesca, las actividades piscícolas, la caza y las demás actividades cinegéticas practicadas en las condiciones y en los territorios autorizados por la normativa interna en vigor no constituyen actividades perturbadoras ni tienen tales efectos apreciables para el medio ambiente.

A colación de la sentencia anterior, un año después, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dictó otra sentencia relevante que apoya esta tendencia jurisprudencial consistente en una mayor exigencia a los Estados Miembro a la hora de llevar a cabo medidas de conservación, se trata de la sentencia del 26 de mayo de 2011 C-538/2009 39, Comisión/Bélgica, en la que el Tribunal señala:

Un Estado miembro no puede dar por sentado que algunas categorías de planes de gestión o medidas de conservación-determinadas por sectores de actividad- y algunas instalaciones específicas, tendrán por definición un impacto irrelevante en el hombre y el medio ambiente.

A través de estas dos sentencias de derecho comunitario, que son representativas de lo que suele decidir el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia medioambiental, se puede apreciar como desde el derecho comunitario se ha marcado una tendencia basada en un mayor reconocimiento de las Medidas de Conservación establecidas por los Estados miembro que aportan espacios a la Red Natura 2000 en dichos espacios con el fin de que tenga un cumplimiento efectivo de las mismas. Y así lo sustentan otras sentencias de este Tribunal como pueden ser la del 22 de septiembre de 2011, C-90/2010 Comisión/España sobre el requerimiento de establecer prioridades de designación de Zonas Especiales de Conservación en las Islas Canarias para elaborar adecuados planes de gestión, la sentencia del 20 de septiembre de 2007, C-304/2005, Comisión/Italia sobre una autorización inadecuada de un plan de gestión o como veremos más adelante en la sentencia 24 de noviembre de 2011, C-404/2009, Comisión/ España, Minas del Alto Sil. A su vez se puede apreciar como paralelamente se ha exigido a la hora de realizar planes de gestión o llevar a cabo medidas contractuales, administrativas o reglamentarias una mayor profesionalidad y concienciación con el fin de conservar favorablemente los espacios

pertenecientes a la Red Natura. En cuanto a la jurisprudencia española del Tribunal Supremo analizada, se observa que sigue la misma línea que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la hora de dictar sentencias. Cómo se ha podido apreciar, existe una coherencia por parte del Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Continuando con el estudio de las medidas de conservación a través de pronunciamientos jurisprudenciales, como he adelantado ya antes, cabe resaltar sobre las demás una sentencia de vital importancia en España dictada por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 24 de noviembre de 2011, C-404/2009, Comisión/España, Minas del Alto Sil, la importancia de esta sentencia reside en que a través de ella se tratan todas las medidas de conservación contenidas en el artículo 46 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad. En esta sentencia se manejan y aclaran los conceptos de alteración y deterioro, del interés público de una actividad que incida negativamente en el medio, de la adecuada evaluación de proyectos y su inclusión en los planes de gestión y en definitiva de la protección que merece el Medio Ambiente por parte del Tribunal. La voy a analizar más a fondo que las demás ya que me resulta paradigmática la forma en que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desgrana y argumenta sus criterios a la hora de respetar las medidas de conservación contenidas en las directivas.

Se trata de una sentencia en la cual se reguló la actividad de explotación de minas a cielo abierto, actividad autorizada con anterioridad a la calificación de la zona como Zona Especial de Protección de Aves. Zona que se encuentra afectada por dicha actividad que provocaba alteraciones debido al ruido, vibración y otras molestias causadas a dos especies de vital importancia (el urogallo cantábrico y el oso pardo) tratándose de una actividad básica de un proyecto que no había sido sometida hasta entonces a una evaluación exhaustiva del impacto y las alteraciones que de hecho estaba causando en un espacio perteneciente a la Red Natura 2000 y a sus especies protegidas.

Resulta pertinente tras el estudio de esta sentencia, hablar de la conceptualización que en ella se hace de los conceptos de alteración y deterioro, dos conceptos que de aquí en adelante estarán presentes en todas las sentencias de este tercer grupo. En la sentencia se recalca que la literalidad de la ley hace referencia al deterioro en relación con el hábitat y sin añadir ningún calificativo que gradúe dicho deterioro. Sin embargo, respecto de la alteración como concepto aplicado a las especies protegidas, se recalca en la sentencia que la ley especifica que dicha alteración se valorará en la medida en que esta tenga lo que se conoce como “efecto apreciable” en relación con los objetivos de conservación.

Es necesario aclarar esto ya que parece ser que el sentido de la ley que no estaba siendo comprendido por los estados miembro o que estos estaban utilizando a conveniencia, reside en que el deterioro de los hábitats está rigurosamente prohibido mientras que la alteración de especies puede aceptarse hasta un cierto nivel, debiendo evaluar tanto deterioro como alteración en función de su afección al estado de conservación favorable de los hábitats y especies tomando como referencia de estado de conservación favorable el artículo 1 de la Directiva de Hábitats. En definitiva, podríamos definir el deterioro del hábitat como la reducción de su superficie, de su estructura o de sus funciones específicas para su mantenimiento en buen estado de conservación, en comparación con su estado inicial. Y se considera que se sufren alteraciones cuando la dinámica de las poblaciones de una especie en un espacio indica que esta deja de constituir un elemento viable en el mismo en comparación a la situación inicial (Bernad M. S., 2014, pág. 219).

Resulta relevante que se aclarasen en la sentencia estas definiciones en cuanto a la evaluación del impacto que causaba la actividad de las minas a cielo abierto en el hábitat y en las especies. Además, España invocó razones imperiosas de interés público de primer orden para mantener las explotaciones mineras, haciendo referencia entre otras cosas al mantenimiento de empleos o a la seguridad del abastecimiento energético, si bien esta invocación fue desatendida por el Tribunal ya que se trataba en este caso de un hábitat y especies prioritarias ante los cuales solo se podían invocar razones relacionadas con la salud humana, la seguridad pública o con consecuencias positivas primordiales para el medio ambiente derivadas de la explotación, con lo cual ese intento de defensa por parte de España fue desconsiderado. Finalmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que la explotación de dichas minas eran contrarias al artículo 6.2 de la Directiva de Hábitats y a su vez al artículo 46.2 de la Ley 42/2007 a nivel nacional, por los siguientes motivos:

En primer lugar, porque la explotación de las minas había derivado en la destrucción de una extensión de bosque de *Roble Galaico*, *Quercus Robur* y *Quercus Pirenaica* que podía ser utilizada por los urogallos como zona de estancia o hibernación. A lo que España afirmó que en ese territorio no había habido nunca presencia de urogallos, argumento irrelevante ante la aclaración hecha posteriormente por el Tribunal:

La protección de las ZEPA no debe limitarse a medidas destinadas a evitar los deterioros y las perturbaciones externas causados por el hombre, sino que, según la situación que se presente debe incluir también medidas positivas cuyo objetivo sea conservar y mejorar el estado del lugar.

En segundo lugar, el urogallo cantábrico es una especie cuyo hábitat requiere tranquilidad y aislamiento para poder llevar a cabo la especie un fructífero periodo reproductivo, requisito que debido a las vibraciones y ruidos ocasionados por las minas no se estaba dando en el territorio. España alegó que no se podía demostrar que el declive de la población de urogallo tuviese relación con la explotación de las minas, y el Tribunal rebatió del siguiente modo:

Para demostrar el incumplimiento del artículo 6, apartado 2, de la Directiva de Hábitats, la Comisión no tiene que probar la existencia de una relación de causalidad entre una explotación minera y una perturbación significativa para el urogallo. Habida cuenta de que el apartado 2 del artículo 6 tiene por objeto garantizar el mismo nivel de protección, basta con que la Comisión demuestre la existencia de una probabilidad o un riesgo de que dicha explotación minera ocasione alteraciones significativas para la especie.

Para terminar, el Tribunal alegó que la explotación minera a cielo abierto producía un efecto de barrera que daba lugar al aislamiento de subpoblaciones de urogallos porque bloqueaban los corredores de comunicación entre las poblaciones.

Llama la atención en esta sentencia, como desde Europa se garantiza un elevado nivel de protección de las especies protegidas pertenecientes a la Red Natura 2000 y como ha ido aumentando la exigencia de cumplir con el sentido de la ley que regula las medidas de conservación, al hacer interpretaciones del artículo 6 de la Directiva no basándose solo en la literalidad de dicho artículo sino respetando la voluntad de quienes lo redactaron basada en la protección y conservación del medio ambiente, por ejemplo al exigirse a los Estados miembro medidas positivas de conservación y mejora del espacio.

En tercer lugar, analizaré un grupo de pronunciamientos jurisprudenciales sobre medidas de conservación del Medio Ambiente que versa sobre los pertinentes procedimientos de evaluación de planes o proyectos que teniendo o no relación con la gestión del espacio de Natura 2000 su realización pueda deteriorar un hábitat o causar alteraciones en alguna especie. El tema de las evaluaciones de impacto ambiental de estos planes o proyectos un asunto controvertido que da lugar a numerosas sentencias. La mayoría de ellas, por el mismo motivo que se da en las sentencias que vamos a analizar: una inadecuada evaluación que da lugar a la autorización de proyectos perjudiciales para el medio ambiente. Si bien, creo que no debemos defenestrar las evaluaciones de impacto ambiental sino simplemente cumplir con la objetividad requerida por la ley para hacerlas, pues solo así tendrán credibilidad para los tribunales que juzguen los conflictos ocasionados por estas. Por lo tanto, como veremos, tienen mucho que mejorar tanto la

administración como los ecologistas, así como los promotores de proyectos, a la hora de conseguir compatibilizar la conservación de la naturaleza con el progreso económico sin adular las evaluaciones de impacto ambiental que dan pie al desarrollo sostenible. (Soria, 2008, págs. 108-120)

Se podrá apreciar en estas sentencias de nuevo, que existe una coherencia entre las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y con las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por el contrario, se va a evidenciar que a veces no existe esta misma coherencia con respecto al Tribunal Supremo a nivel nacional en cuanto a ciertos pronunciamientos jurisprudenciales de los Tribunales Superiores de Justicia de ciertas comunidades autónomas o en cuanto a actuaciones llevadas a cabo por parte de las administraciones autonómicas, como veremos más adelante. En concreto, estos pronunciamientos son acerca de las medidas de conservación establecidas en los apartados cuarto y quinto del artículo 46 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que está transpuesto desde la Directiva 92/43 de Hábitats de forma prácticamente literal, con la salvedad de que no establecía un procedimiento de evaluación de planes o programas que pudieran afectar a la Red Natura 2000. Por ello, esta transposición ha dado lugar a problemas de interpretación a nivel administrativo y judicial y sus consecuentes incumplimientos por parte de España de la normativa comunitaria, pues se aprobaron durante muchos años planes que podían tener incidencias negativas sobre espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 pero que al no tener relación directa con la gestión del medio o no siendo relevantes para esta, no fueron evaluados como era debido y como prevé la Directiva que se evalúen (Orea, 2003, págs. 217-240).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunció con firmeza al respecto de esta problemática en su sentencia del 28 de febrero de 2012, C-41/2011 *Inter-Environnement Wallonie ASBL*:

Cuando un órgano jurisdiccional nacional conoce, sobre la base de su derecho nacional, de un recurso dirigido a obtener la anulación de un plan o programa en el sentido de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y estima que dicho plan o proyecto ha sido adoptado incumpliendo la obligación que establece la Directiva de llevar a cabo una evaluación previa del impacto medioambiental que pudiere causar, ese órgano jurisdiccional debe adoptar todas las medidas generales o particulares previstas por su ordenamiento nacional con el fin de subsanar la omisión de dicha evaluación no llevada a término, incluida la eventual suspensión o anulación del plan o programa impugnado.



Lo expuesto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha aplicado a planes que debiendo haber sido sometidos a la adecuada evaluación del artículo 46.4 de la ley 42/2007, no lo fueron. Si bien en España durante un periodo de tiempo no existió ningún procedimiento general para evaluar estos planes, se exige a los órganos judiciales que se encargan de estos casos que efectúen un juicio material sobre la insuficiencia o suficiencia de los trámites llevados a cabo en la evaluación, verificando la legalidad de una autorización concedida para un plan o proyecto que pudiera afectar apreciablemente a los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000. Deja claro así el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que dicho proceso de evaluación para ser adecuado no debe ceñirse a ser simplemente un acto formal de la administración, sino que debe proporcionar un análisis en profundidad acorde con los objetivos de conservación establecidos para el lugar de que se trate. Además de en esta circunstancia concreta, se dan otras muchas sobre las cuales recaen sentencias basadas en la apreciación subjetiva del Tribunal que ha de valorar la situación siempre con el ánimo de dictar sentencia en pro de la conservación del medio ambiente y la protección de los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000, una de estas sentencias podría ser la dictada por el Tribunal Supremo el 14 de enero 2013 sobre la Línea Eléctrica Montebello-Jijona-El Cantalar con número 25/2013, en la cual se anula la autorización de dicho proyecto aprobado el 23 de octubre de 2009 sin haberse considerado para dicha aprobación que el 5 de junio de ese mismo año se había ampliado la Red de Zona Especial de Protección de Aves de la Comunidad Valenciana. Resultando la valoración de impacto ambiental, hecha el 1 de abril de 2008 para apoyar la aprobación del proyecto de la línea eléctrica, como inadmisibles para sustentar la autorización del proyecto. Era inadmisibles ya que no tuvo en cuenta los nuevos espacios aportados a la Red Natura 2000 en la Sierra Cabeçó d'Or. Alegando el Tribunal Supremo en la sentencia lo siguiente:

Por ello, no cabe reputar de suficientes, desde una perspectiva material, las medidas para preservar los hábitats de reproducción de las poblaciones de especies de aves protegidas por la declaración de ZEPA de la Sierra del Cabeçó d'Or i la Grana, consistentes en la mera formulación de medidas específicas de protección relativas exclusivamente a cuatro especies de aves y la ejecución de un plan de vigilancia ambiental, que se contemplaban en la Declaración de Impacto Ambiental aprobada por resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático de 1 de abril de 2008. En consecuencia con lo razonado, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de ESQUERRA UNIDA DEL PAÍS VALENCIÀ y la Asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DEL PAÍS VALENCIÀ contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de febrero de 2010, que declaramos nulos, ordenando la retroacción del procedimiento a los efectos de que se proceda a reformular y completar la evaluación de

impacto ambiental, respecto del trazado de la línea eléctrica que transcurre por la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Cabeçó d'Or y la Grana.

Pues, aunque la Declaración de Impacto Ambiental aprobada con fecha 1 de abril de 2008 no podía considerarse aun como caducada, su contenido había quedado sin rigor alguno, así como desvalorizado ante la circunstancia medioambiental sobrevenida de carácter sustancial que incluía en la Zona Especial de Protección de Aves de Cabeçó d'Or hasta 16 tramos de la línea eléctrica y por tanto infringía las exigencias dispuestas en el artículo 46 de la Ley 42/2007.

Pero desgraciadamente, no todas las sentencias se dictan con el ánimo de proteger el medio ambiente ni siempre estas sentencias son respetadas, me ha llamado realmente la atención la sentencia del Tribunal Supremo del 14 de octubre de 2013 que resuelve el recurso 4027/2010 sobre el Parque Eólico Cerros de Radona. En el caso de este parque eólico, la omisión de una evaluación adecuada que valorase los efectos sinérgicos dio pie a la invalidez del informe de evaluación en el cual se omitieron los importantes efectos sinérgicos que dicho parque causaba. Por ejemplo, la especie comúnmente conocida como alondra ricotí, que sufrió severas alteraciones debido a las decenas de kilómetros de infraestructura instalada en el hábitat, alteración que la propia administración reconoció posteriormente al verse obligada por esta sentencia a rehacer una evaluación adecuada en la que se obtuvieron como resultado, entre otros, impactos sinérgicos globales severos e incluso críticos para esta especie debido al desarrollo eólico. Pero como decía en el párrafo anterior a la sentencia citada, a pesar del estrepitoso descenso poblacional de la alondra ricotí en la zona, los parques eólicos nunca dejaron de estar activos y ninguna instalación eólica ha sido desmontada. Resulta que la administración autonómica ha ido autorizando el funcionamiento de la actividad eólica a pesar de los pronunciamientos del Tribunal Supremo, basándose la Comunidad Autónoma en que no se apreciaran los impactos globales causados por el conjunto de parques eólicos en la zona, sino el impacto causado a nivel individual por cada uno de los parques, aplicando en cuanto a la caída poblacional de la alondra ricotí el principio de cautela a favor del promotor en vez de a favor de la especie, pues no puede afirmar con total certeza una relación causal entre la actividad eólica en su conjunto y el declive de la especie. Sin lugar a duda, se equivoca en su actuación la administración ya que como ya había indicado por aquel entonces el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia del 11 de septiembre de 2012 C-43/10 sobre la Desviación del río Acheloos:

No cabe considerar que una evaluación ambiental sea apropiada cuando falte información o datos fiables y actualizados sobre la fauna o los hábitats de los lugares de la Red Natura 2000 que puedan verse afectados, pues cuando hay pocos datos o información incompleta sobre una especie debe adoptarse el principio de cautela no autorizando el plan o proyecto.

El planteamiento de la administración se puede considerar de nuevo erróneo basándonos en la sentencia que dicta al año siguiente el 12 de abril de 2013 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia C-258/11 de la Circunvalación de Galway en la que afirma:

Una evaluación adecuada no debe presentar lagunas, ha de contener constataciones y conclusiones completas precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de deterioro o alteración que puedan ocasionar las obras previstas en el lugar protegido de que se trate.

Volviendo a la sentencia del Tribunal Supremo sobre el parque eólico, en la que alegó lo siguiente:

El letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se limita a discrepar de la declaración de la Sala de instancia respecto al carácter limitado y parcial de la evaluación de impacto ambiental del Parque Eólico «Cerros de Radona», en la medida en que considera innecesario que deban valorarse los efectos sinérgicos derivados de las instalaciones eólicas situadas en su zona de influencia, sin tener en cuenta que el cumplimiento de la obligación de las autoridades administrativas de realizar «una adecuada evaluación de impacto ambiental», que contemple todos los efectos directos o indirectos que la ejecución del plan o proyecto pueden producir en el ecosistema del lugar afectado, -y que, en el supuesto enjuiciado, obliga a evaluar la afectación producida por la acumulación de autorizaciones de parques eólicos y de líneas eléctricas de evacuación asociadas-, deriva tanto del Derecho de la Unión Europea en materia de preservación del medio ambiente, como del Derecho estatal y del Derecho de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En consecuencia con lo razonado, al desestimarse íntegramente los tres motivos de casación articulados, declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, 21 de mayo de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 362/2008.

Es por tanto que la primera evaluación hecha para el parque eólico Cerros de Radona no resultaba adecuada por su contenido incompleto al no contener los efectos sinérgicos que causaba el parque junto al resto de actividad eólica de la zona. Otras sentencias del Tribunal Supremo sobre parques eólicos apoyan estos criterios de decisión. Me gustaría destacar la sentencia del 14 de octubre de 2013, con número de recurso 4027/2010, en la que se señaló un criterio básico a la hora de evaluar adecuadamente la puesta en marcha de estas explotaciones. El criterio establece que no solo ha de contemplarse el hecho de que las instalaciones eólicas se encuentren o no en una Zona Especial de Conservación de Aves con tal de argumentar la escasa sensibilidad de la zona afectada, sino que simplemente ha de contemplarse la posible afección a las mismas se encuentre el proyecto

o no ubicado en ellas (Ureta, Evaluación de impacto ambiental y proyectos de parques eólicos: balance de intereses, Red Natura 2000 y aspectos procedimentales, 2014, págs. 31-33).

Al respecto, procede significar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 15 de diciembre de 2011 (C- 560/08 ), declaró que el concepto de «adecuada evaluación de impacto ambiental», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, debe entenderse de modo que las autoridades competentes puedan tener la certeza de que un plan o proyecto no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate, ya que, cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de tales efectos, dichas autoridades deberán denegar la autorización solicitada. Pero resulta más grave que tras una evaluación cuyo resultado resulta negativo, autorice a proseguir la actividad eólica aplicando erróneamente el principio de cautela en favor de los promotores. Desafortunadamente, no es este el único caso reseñable en el que la administración o la justicia española no sigue la línea jurisprudencial del Derecho comunitario, en lo que a la Red Natura 2000 respecta, si bien en el caso del que voy a hablar el Tribunal Supremo en última instancia resolvió el asunto conforme a derecho y mirando por el bien del Medio Ambiente, aunque ya era demasiado tarde debido al daño causado de forma irreparable. Se trata del caso de la cantera de magnesitas en la Zona Especial de Conservación Monte Alduide, en Navarra, espacio en el cual se iba a realizar un proyecto extractivo que supondría la deforestación y tala de miles de hayas, profundas excavaciones con sus respectivos movimientos de tierras y desvíos y destrucciones de cauces y cursos de agua afectando a cuatro hábitats de interés comunitario y uno de interés prioritario. Todo ello supondría un impacto irreversible en el medio y por tanto la administración competente realizó la evaluación pertinente requerida por el artículo 46 de la Ley 42/2007, si bien la incompetencia de quien realizó dicha evaluación cuyo resultado se resumía a que no existiría afección apreciable a la integridad del lugar, contrasta con los resultados de los múltiples informes de técnicos y expertos entre los que se encontraban científicos del CSIC o catedráticos, que indicaban lo contrario. Así pues, se solicitó la medida cautelar de suspender el inicio de las obras de este proyecto debido a los efectos perjudiciales que iba a causar con seguridad, si bien el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en auto de 17 de mayo de 2012, denegó la medida cautelar pues no consideró que el requisito del *periculum in mora* fuera suficiente para conceder la suspensión del inicio de las obras, pues al ponderar los intereses que

había en juego otorgó prioridad a los intereses sociales y económicos que acarrea construir la mina frente al interés medioambiental de proteger de forma efectiva la Zona Especial de Conservación Monte Alduide.

Es sorprendente la toma de esta decisión aun habiendo admitido el órgano jurisdiccional la certeza de afección negativa al espacio protegido, alegando "A ello, respondemos, en primer lugar, que el auto acepta expresamente la afección negativa del medio ambiente (...) Pero no se trata de eso cuando de la apariencia de mejor derecho se habla porque haya tal certeza no determina per se la estimación del recurso". Si el órgano jurisdiccional navarro hubiera aplicado adecuadamente el principio de efectividad del Derecho comunitario y el artículo 46 de la Ley 42/2007, se sobreentiende que hubiera otorgado la suspensión cautelar solicitada, pero al no haber seguido la administración la vía establecida por el apartado 5 del artículo 46 (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, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida) no constaban el cumplimiento de requisitos exigidos por este artículo para otorgar la autorización de forma excepcional al inicio de las obras, ni para poder llevar a cabo una estimación en la ponderación de intereses públicos de primer orden en juego que prevaleciesen frente al interés medioambiental.

El Tribunal Supremo resolvió este controvertido asunto en su sentencia 1287/2017 con fecha de 29 de marzo de 2017, como decíamos antes prevaleciendo, en su criterio para resolver el asunto, el interés medioambiental de protección de esta Zona Especial de Conservación, alegando lo siguiente:

Se invocan como infringidos los artículos 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, 6.3 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad, 6.3 de la Directiva 92/43/C.E.E, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, así como de las sentencias que los interpretan, en cuanto que la sentencia recurrida considera que se afecta a la integridad de la ZEC Monte Alduide (...) la sentencia anula por entender que el proyecto minero afectaba a la integridad de la ZEC, lo que le lleva a la Sala de instancia a decir que " si este acto no es conforme a derecho es claro que tampoco lo será ninguno posterior que traiga causa directa y exclusiva de él. Además, la sentencia también señala que defiende la prevalencia del interés público del monte sobre el de la concesión minera en términos tales que parece excluirse la compatibilidad ", máxime cuando " entre este informe y la declaración que nos ocupa (aparte de la DIA) no medie ninguna otra actuación al

respecto ". Estas son las razones tenidas en cuenta por la Sala para declarar la anulación de la declaración de compatibilidad objeto de impugnación por estar clasificados como Monte de Utilidad Pública y ZEC.

Otro ejemplo de esta situación se puede observar al analizar el caso del Campo de Golf en la finca El Encín, en donde una asociación ecologista denunciaba la implantación en la finca de un campo de golf, alegando ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que la situación de El Encín era estratégica desde un punto de vista ambiental, pues lindaba con el Lugar de Interés Comunitario de la Cuenca de los ríos Jarama y Henares y con la Zona Especial de Protección de Aves de las Estepas Cerealistas de los ríos Jarama y Henares. En El Encín, tradicionalmente la tierra se había destinado a usos agrícolas funcionando de corredor ecológico entre estos espacios pertenecientes a la Red Natura. Entendiendo como corredor ecológico al sistema coherente de elementos de paisaje naturales, formado y gestionado con el objetivo de mantener o restaurar las funciones ecológicas como medio para conservar la biodiversidad, creando al mismo tiempo oportunidades apropiadas para el uso sostenible de los recursos naturales, en palabras del experto británico en medio ambiente Arthur Walter Bennet. Pues bien, el órgano jurisdiccional desestimó las pretensiones de la asociación ecologista autorizando el uso Deportivo de la finca para un campo de golf. Años después, el 20 de marzo de 2013, tuvo que remediar la situación de nuevo el Tribunal Supremo dictando sentencia 2013/68831 que obligaba a la administración a tomar las medidas necesarias para evitar un deterioro de los espacios de Natura 2000 lindantes con El Encín, alegó:

La modificación puntual del Plan aprobada contempla innovaciones relevantes desde el punto de vista ambiental que revelan consecuencias significativas sobre el medio ambiente, lo cual obliga a someter dicha modificación a evaluación ambiental estratégica, aun tratándose de modificaciones menores de planes y programas.

Cabe apreciar el posicionamiento del Tribunal Supremo en favor de realizar una adecuada evaluación para poder llevar a cabo la modificación desde el uso tradicional agrícola al deportivo, valorando la posible afección incluso indirecta a los espacios de Natura 2000. Como decía antes de analizar estas dos últimas sentencias, afortunadamente el Tribunal Supremo está siempre en última instancia para tratar de enmendar los errores de la administración o de otros órganos jurisdiccionales, actuando conforme a derecho y tratando de impartir justicia. Lo hace actuando conjuntamente con el Derecho comunitario y siguiendo la línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en lo que respecta a sentencias sobre protección de la Red Natura 2000 mediante la ejecución adecuada de medidas de conservación en sus espacios. Aunque a veces pueda

resultar tarde por los efectos irreversibles de ciertos planes o proyectos llevados a cabo inapropiadamente, como puede ser el caso de Monte Alduide. Se denunció precisamente lo resaltado en estas sentencias en su momento por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en un informe. Un informe en el que se resaltaba la ineficacia del amparo judicial y la desesperante duración de los procedimientos, ya que aunque se ganen ciertos asuntos en los tribunales tratando de proteger el medio ambiente, en la práctica se están perdiendo pues se dictan sentencias con el proyecto ya iniciado y con afecciones irreversibles para los espacios de Natura 2000 (Cutanda, 2016, págs. 430-433)

#### **4. OPINIÓN CRÍTICA**

A raíz de lo investigado durante la realización del trabajo y del análisis de las sentencias escogidas, he podido desarrollar un pensamiento personal basado en la importancia que tiene el medio ambiente en nuestras vidas. Creo que sin unos ecosistemas sanos que nos puedan prestar los servicios de ellos esperados, el bienestar económico y social se hundiría. Tiene por tanto especial importancia la Red Natura 2000, pues es a través de ella que se concretan las pautas de actuación para defender el medio ambiente. Esta protección medioambiental se efectúa a través de una serie de instrumentos y bases que desde Europa se han establecido para Natura 2000: las medidas de conservación. Parecía ser la Red Natura 2000 a priori una manera efectiva y organizada de afrontar la lucha por la protección y la conservación del medio ambiente.

Si bien, la realidad es que la Red Natura 2000 no está siendo tan beneficiosa como se esperaba, pues ceniéndonos a los datos un 40 por ciento de los hábitats de la Red Natura 2000 son inestables y están en retroceso, y la situación de sus especies típicas está en peligro (Cutanda, 2016, págs. 434-438).

Así pues, he llegado al razonamiento basado en que para darse en el plano real esta protección y conservación del medio ambiente de la manera efectiva en que todos esperaban creando la Red Natura 2000, es necesario cumplir lo que me he tomado la libertad de llamar principio de unidad de acción, una unidad de acción guiada por el Derecho comunitario. La Unión Europea plantea a través de las dos Directivas una estrategia cuyo propósito es detener y revertir la pérdida de biodiversidad de nuestros ecosistemas. Y la verdad, es que tras analizar estas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la protección de los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000, me he quedado gratamente sorprendido por la firmeza, consistencia y credibilidad con la que pretende garantizar este Tribunal el cumplimiento de las medidas de conservación recogidas en ambas Directivas. De hecho, una de las razones que motivaron la creación de la Red Natura 2000, fue la creencia de quienes la impulsaron de que era necesaria una actuación a escala comunitaria y de forma conjunta. Se consideró que las actuaciones propias de los Estados miembro sobre sus espacios naturales de forma individual eran insuficientes para proteger el medio ambiente.



Ante esta afirmación he podido corroborar la principal conclusión crítica basada en que en España el Tribunal Supremo sí que ha entendido como necesario el principio de unidad de acción y en la mayoría de sus sentencias sigue unos criterios a la hora de dictar sentencias similares a los del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en cuanto a exigencia y concienciación con que la Red Natura alcance con éxito su objetivo. Existe una coherencia entre las sentencias de ambos órganos, lo cual es un aspecto positivo a considerar teniendo en cuenta que el fin último en todas las sentencias sobre la Red Natura 2000 es dar protección jurídica al medio ambiente mediante la correcta aplicación de las medidas de conservación previstas.

Como segunda conclusión crítica, he podido ver en el análisis de los pronunciamientos jurisprudenciales que desde que se inicia un procedimiento hasta que este es resuelto definitivamente por el Tribunal Supremo lo normal es que pasen varios años. Unos años que resultan críticos porque durante su transcurso no se está garantizando el cumplimiento de las medidas de conservación en los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 y por lo tanto no se está dando una protección ni en el plano práctico ni en el jurídico a al medio ambiente durante los procedimientos.

Mi tercera conclusión, es acerca de la causa de esta inseguridad jurídica que sufren los espacios de la Red Natura 2000. Creo que se debe a que el ya mencionado principio de unidad de acción no debe darse solo entre la Unión Europea y los Estados miembro de manera horizontal, sino que es necesario que tenga lugar de forma vertical y horizontal concienciando a todos, desde la ciudadanía a nivel individual, hasta los órganos jurisdiccionales de cualquier orden, pasando por la administración y las empresas nacionales. Si bien quiero resaltar la falta de homogeneidad entre las actuaciones de la administración y las decisiones del Tribunal Supremo, lo que da lugar a una apariencia de *desordenamiento jurídico ambiental*. A este problema se le buscó solución a través de la doctrina del Tribunal Constitucional, que sugirió en los casos de conflicto, tras la aplicación de mecanismos de ordenación y cooperación con la administración, sería de aplicación pertinente el criterio teleológico. Pues, aunque este criterio inevitablemente se muestre impreciso a veces, resulta útil de aplicar con el sentido de que solo afecten legítimamente las normas estatales a las competencias de la administración cuyo objeto directo e inmediato sea la protección del medio ambiente. Esta propuesta doctrinal me parece de lo más lógica a la hora de afrontar decisiones de la administración que dañan el medio ambiente y además ha sido

reiterada y sentada por sentencias del Tribunal Constitucional como la 141/2014 del 11 de septiembre de 2014.

Creo que es necesario que quienes toman las decisiones en cada nivel, ya sean legisladores, funcionarios, jueces, empresarios o padres de familia, deben ser conscientes de la necesidad de todo esto y han de compartir la visión y la estrategia que nos brinda la Unión Europea para la consecución de los objetivos de la Red Natura 2000. Se ha de conseguir aplicar a nivel local, regional, nacional y comunitario los instrumentos jurídicos que la Unión Europea nos brinda para preservar proteger y mejorar la calidad del medio ambiente de manera efectiva. A raíz de las sentencias analizadas, puedo afirmar que este requisito no se está dando y en mi opinión no se está dando no por otra razón que la desinformación, la desinformación de las personas, las instituciones, las empresas y tristemente de la administración que no deja de ser una de las extremidades del estado. Esto se debe entre otras cosas, pero principalmente a la poca difusión de información a nivel institucional y por lo tanto al escaso apoyo de las administraciones públicas para difundir las bondades de la red y dar prestigio a la marca Red Natura 2000.

Del pequeño porcentaje de la ciudadanía que conoce la existencia de la Red Natura 2000, la mayor parte la percibe como un freno para el desarrollo. Cualquier propuesta relacionada con la conservación de la biodiversidad sigue interpretándose como una dificultad añadida al inicio de la mayoría de las actividades económicas. Esto debe combatirse mediante información divulgativa verídica y contrastada que convenza de abajo a arriba a toda una sociedad de las bondades de proteger los espacios de la Red Natura 2000. Desde la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Andalucía, parece que han comprendido la evidente importancia de esto creando un premio honorífico para reconocer y distinguir públicamente la labor de aquellas Administraciones Públicas, instituciones y entidades sociales, así como de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que se hayan distinguido en hacer de las ciudades espacios de convivencia a través de la planificación, la mejora de condiciones para el desarrollo sostenible, la regeneración de áreas urbanas y la participación y cooperación en el proceso de planeamiento como medio para promover la cohesión social en la defensa del medio ambiente. Lo ha hecho con el fin de motivar a la satisfacción de objetivos de sostenibilidad y conservación, pero no hemos de valorar este ejemplo del premio solo como medida

de fomento sino sobre todo como una medida más de protección medioambiental (Ruiz, 2017, págs. 15-18)

De esta manera, creo que el número de sentencias a analizar sobre el asunto descendería porque no daríamos pie al conflicto y en el caso de tener lugar algún conflicto se plantearían desde la primera instancia soluciones viables e implacables en la defensa del medio ambiente. Se evitarían contradicciones jurisprudenciales entre los diferentes órganos jurisdiccionales, se evitarían procedimientos eternos y costosos hasta llegar a la última instancia con su respectiva afección negativa al medio ambiente por el paso del tiempo y la inaplicación de la respectiva protección mediante medidas de conservación.

## 5. CONCLUSIÓN

En conclusión, a modo de resumen del trabajo final de grado, cabe resaltar la importancia del Medio Ambiente y la Biodiversidad para los seres humanos, idea con la que la Unión Europea se concientia a través de la creación de la Red Natura 2000, un conjunto de espacios protegidos clasificados en Lugares de Interés Comunitario que terminarán por convertirse en Zonas Especiales de Conservación y Zonas Especiales de Protección de Aves, a lo largo de los Estados miembro. De forma concreta, España resulta ser un elemento clave de la Red Natura 2000 ya que debido a sus circunstancias aporta una cuantiosa cantidad de territorio a la red gracias a los hábitats y especies de interés comunitario que en estos territorios se pueden encontrar. Desde Europa, se crean una serie de medidas de conservación para la protección de estos espacios de la Red Natura, unas medidas implementadas a través de la Directiva 2009/147 de aves, la Directiva 92/43 de Hábitats y la transposición de los contenidos de estas directivas a nivel nacional en España a través de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Estas medidas de conservación de la biodiversidad de los espacios de Natura 2000 tienen por objeto mantener y promover un estado de conservación favorable en los espacios protegidos, y van a ser las protagonistas del trabajo pues sobre ellas versan las sentencias que han sido objeto del análisis hecho sobre de pronunciamientos jurisprudenciales por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo. Un análisis jurisprudencial que me ha llevado a formular una opinión crítica al respecto y que se ha desarrollado en tres líneas: la importancia que tiene el Medio Ambiente y por lo tanto la Red Natura 2000 como abanderada de este a nivel europeo, la falta de compromiso con su protección y conservación por parte de la ciudadanía, las empresas, la administración e incluso ciertos órganos jurisprudenciales y finalmente la necesidad de concienciación global y de unidad de actuación no solo a nivel Unión Europea-Estados miembro sino a nivel nacional en los diferentes componentes de la sociedad en la que vivimos. Porque no quedara humanidad si destruimos el medio ambiente y para protegerlo, conservarlo y beneficiarlo hemos de estar involucrados todos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Abad Soria, J. (2008). La evaluación de impacto ambiental: nuevas técnicas disponibles y dificultades de aplicación. *Observatorio Medioambiental*, 109-125.
- Álvarez Baquerizo, C. (2011). *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las Directivas de Aves*. Madrid: SEO BirdLife.
- Galiano Maritán, G. (2012). La Naturaleza Jurídica de los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanístico. *Cuadernos críticos de derecho*, 1-25.
- Gallego Bernad, M. S. (2012). *Principales aspectos de los planes hidrológicos de cuenca que pueden afectar a la conservación de las aves: implicaciones y medidas legales*. Madrid: SEO BirdLife.
- Gallego Bernad, M. S. (2014). *La red Natura 2000 en España*. Madrid: SEO/BirdLife.
- García Ureta, A. (2006). Cuestiones sobre Régimen Jurídico de la Red Natura 2000. En J. E. Pardo, *Derecho del medio ambiente y administración local* (págs. 711-726). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local.
- García Ureta, A. (2014). Evaluación de impacto ambiental y proyectos de parques eólicos: balance de intereses, Red Natura 2000, aspectos procedimentales. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 31-33.
- Gómez Orea, D. (2003). *Evaluación de Impacto Ambiental: Un instrumento preventivo para la gestión ambiental*. Madrid: Ediciones MundiPrensa.
- Krämer, L. (2009). *Derecho Medioambiental Comunitario*. Malaga: Ministerio de Medio Ambiente.
- Lozano Cutanda, B. (2016). Derecho ambiental: algunas reflexiones. *Revista de Administración Pública*, 430-438.
- Ministerio para la Transición Ecológica. (s.f.). *Fundación Biodiversidad*. Obtenido de <https://fundacion-biodiversidad.es/es/que-hacemos/biodiversidad-en-espana>
- Mora Ruiz, M. (2017). Derecho y Políticas Ambientales en Andalucía . *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 15-18.
- Salazar Ortuño, E. (2007). Jurisprudencia Ambiental de la Región de Murcia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1-9.
- SEO, BirdLife. (Dirección). (2016). *Red Natura 2000, la vida en los espacios protegidos de España* [Película]. RTVE.
- Valls, J., Infante, O., Atienza, J., Iñigo, A., & López, V. (2010). *Directrices para Planes de Gestión de la Red Natura 2000*. Madrid: SEO BirdLife.