

**Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6**  
**de la**  
**«Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE**

**CLARIFICACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE *SOLUCIONES ALTERNATIVAS, RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN, MEDIDAS COMPENSATORIAS, COHERENCIA GLOBAL Y DICTAMEN DE LA COMISIÓN***

2007/2012

**El presente documento orientativo debe leerse con el folleto «*Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats*», publicado por la Comisión Europea en el año 2000. Este documento tiene por objeto desarrollar y sustituir la sección dedicada al apartado 4 del artículo 6 de dicho folleto y refleja únicamente la opinión de los servicios de la Comisión sin tener ningún carácter vinculante**

## ÍNDICE

1.1.	Texto del apartado 4 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats .....	3
1.2.	Alcance.....	3
1.2.1.	Alcance sustancial .....	3
1.2.2.	Alcance temporal.....	5
1.3.	Consideraciones preliminares .....	5
1.3.1.	Examen de las soluciones alternativas .....	6
1.3.2.	Examen de las razones imperiosas de interés público de primer orden .....	7
1.4.	Adopción de medidas compensatorias .....	10
1.4.1.	¿Qué debe entenderse por «medidas compensatorias» y cuándo debe considerarse su adopción? .....	10
1.4.2.	«Coherencia global» de la red Natura 2000 .....	11
1.4.3.	Objetivo y contenidos generales de las medidas compensatorias .....	13
1.4.4.	Contenido del programa de medidas de compensación .....	15
1.5.	Criterios para la elaboración de las medidas compensatorias .....	15
1.5.1.	Compensación específica .....	15
1.5.2.	Compensación efectiva .....	16
1.5.3.	Viabilidad técnica.....	17
1.5.4.	Grado de compensación .....	18
1.5.5.	Ubicación de las medidas compensatorias .....	18
1.5.6.	Calendario de ejecución de las medidas compensatorias.....	19
1.5.7.	Aplicación a largo plazo.....	20
1.6.	Responsabilidad de los costes de las medidas compensatorias.....	20
1.7.	Notificación de las medidas compensatorias a la Comisión .....	21
1.8.	Lugares que albergan hábitats o especies prioritarios .....	22
1.8.1.	Lugares afectados.....	22
1.8.2.	Conceptos de «salud humana», «seguridad pública» y «consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente».....	23
1.8.3.	Adopción del dictamen de la Comisión: consecuencias .....	24

## 1.1. Texto del apartado 4 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats

*«Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.*

*En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden».*

## 1.2. Alcance

### 1.2.1. Alcance sustancial

Esta disposición forma parte del procedimiento de evaluación y posible autorización por las autoridades nacionales competentes de planes o proyectos que pueden afectar a una zona especial de conservación (ZEC), una zona especial de protección (ZEPA) o un lugar de importancia comunitaria (LIC)<sup>1</sup>. Cabe formular dos consideraciones fundamentales:

- Por un lado, se refiere a excepciones respecto a la norma general del apartado 3 del artículo 6, según la cual sólo pueden autorizarse planes o proyectos que no afecten a la integridad de los lugares.
- Por otro lado, su aplicación práctica debe ajustarse a las distintas etapas previstas en la Directiva y seguir el orden<sup>2</sup> establecido en la misma.

La evaluación preliminar de los efectos de un plan o programa sobre un espacio determinado, prevista en el apartado 3 del artículo 6, permite a las autoridades nacionales competentes extraer conclusiones sobre las consecuencias del proyecto en la integridad del lugar. Si dichas conclusiones son positivas, es decir, si existe un elevado grado de certeza científica de que la iniciativa no va a afectar al lugar, las autoridades competentes pueden autorizar el plan o proyecto. En caso de duda o si las conclusiones son negativas, debe aplicarse el principio de cautela y seguirse los procedimientos descritos en el apartado 4 del artículo 6. Por otro lado, un plan o proyecto también puede suspenderse en aplicación del principio de cautela y de planteamientos preventivos.

---

<sup>1</sup> Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 sólo son aplicables a sitios incluidos en la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC), por lo que estas disposiciones no son aplicables a los lugares propuestos para su inclusión como lugares de importancia comunitaria en las listas nacionales transmitidas a la Comisión. El régimen de protección de los LIC propuestos quedó fijado en los asuntos C-117/03 (sentencia del Tribunal de 13 de enero de 2005, Dragaggi) y C-244/05 (sentencia del Tribunal de 14 de septiembre de 2006, Bund Naturschutz).

<sup>2</sup> En sus conclusiones del asunto C-239/04, el Abogado General (párrafos 44-46) parece considerar que no hay orden secuencial entre el examen de soluciones alternativas y de razones imperiosas de interés público de primer orden.

En este sentido, el Tribunal ya ha sostenido en el asunto C-127/02, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*<sup>3</sup>, y confirmado en el asunto C-6/04, *Comisión contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*<sup>4</sup>, que el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats condiciona el requisito de una evaluación apropiada de las implicaciones de un plan o de un proyecto a la existencia de probabilidades o riesgos de repercusiones significativas en el espacio en cuestión. A la luz, específicamente, del principio de cautela, se considera que tal riesgo existe si no puede excluirse, a partir de información objetiva, que el plan o proyecto tendrá un efecto significativo en el espacio en cuestión.

Este enfoque también se refleja en la sentencia del Tribunal de 26 de octubre de 2006 en el asunto C-239/04<sup>5</sup>, relativo a la construcción de una autopista en Portugal, donde se menciona que antes de autorizarse el proyecto debe eliminarse toda duda científicamente razonable sobre la inexistencia de efectos negativos en la integridad del espacio.

La decisión de ejecutar un plan o proyecto debe ajustarse a los requisitos del apartado 4 del artículo 6. En concreto, debe documentarse que:

- 1 La alternativa presentada para su aprobación es la menos perjudicial para los hábitats, las especies y la integridad del espacio Natura 2000, independientemente de las consideraciones económicas, y que no existe ninguna otra alternativa viable que no afecte la integridad del espacio.
- 2 Existen razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas «razones de índole social o económica».

Al tratarse de una excepción al apartado 3 del artículo 6, esta disposición sólo puede aplicarse en circunstancias en las que se cumplen todas las condiciones requeridas por la Directiva. En este sentido, corresponde a quien desee recurrir a esta excepción demostrar previamente que las condiciones mencionadas se cumplen efectivamente en cada caso particular.

- 3 Una vez comprobadas y documentadas la inexistencia de alternativas convenientes y la aceptación de las razones imperiosas de interés público de primer orden, deben adoptarse todas las medidas compensatorias necesarias para asegurar la coherencia global de la red Natura 2000. Por tanto, las medidas compensatorias deben considerarse únicamente cuando resulte insuficiente la aplicación de otras salvaguardias como medidas de mitigación. Las medidas compensatorias adoptadas deben notificarse **siempre** a la Comisión.

**Las disposiciones del apartado 4 del artículo 6 se aplican cuando los resultados de la evaluación preliminar con arreglo al apartado 3 del artículo 6 son negativas o inciertas. Es decir:**

- 1. cuando el plan o proyecto afecta significativamente a la integridad del espacio;**
  - 2. cuando persisten las dudas sobre la inexistencia de efectos perjudiciales sobre la integridad del espacio debido al plan o proyecto en cuestión.**
- «Debe respetarse siempre el orden de las etapas.»**

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal de 7 de septiembre de 2004 en el asunto C -127/02, párrafos 57 y 61.

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal de 20 de octubre de 2005 en el asunto C-6/04, párrafo 54.

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal de 26 de octubre de 2006, Comisión/Portugal (asunto C-239/04, párrafo 24).

### 1.2.2. Alcance temporal

La sentencia emitida por el Tribunal de Justicia en el asunto C-209/04 fija los principios respecto a la aplicabilidad temporal del apartado 3 del artículo 6 y, consiguientemente, del apartado 4 del mismo artículo de la Directiva sobre hábitats. El Tribunal determina si los proyectos deben someterse a una evaluación medioambiental de conformidad con el apartado 3 del artículo 6, utilizando un criterio formal: la fecha de la solicitud de autorización del proyecto. Así, si la solicitud de autorización se ha presentado oficialmente antes de que venciera el plazo de transposición de la Directiva o antes de la adhesión a la UE, el proyecto no estará sujeto a los requisitos establecidos en los apartados 3 y 4 del artículo 6. Si, por el contrario, la solicitud de autorización se ha presentado oficialmente ya vencido el plazo de transposición de la Directiva o tras la adhesión a la UE, el proyecto estará sujeto a dichos requisitos.

### 1.3. Consideraciones preliminares

*Asegurar la calidad de la evaluación adecuada con arreglo al apartado 3 del artículo 6*

Las evaluaciones apropiadas de las implicaciones del plan o proyecto para el espacio afectado deben preceder su aprobación y tener en cuenta los efectos acumulativos que resulten de la combinación de ese plan o proyecto con otros planes o proyectos en función de los objetivos de conservación del lugar. Esto significa que, a la luz de los mejores conocimientos científicos en el campo, deben identificarse todos los aspectos del plan o proyecto que puedan incidir, individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, en dichos objetivos.

Los procedimientos de evaluación de los planes o proyectos que puedan afectar a espacios Natura 2000 deben garantizar la plena consideración de todos los elementos relacionados con la integridad del espacio y la coherencia global de la red, tanto al fijar las condiciones básicas de referencia como en las fases de identificación de posibles impactos, medidas de mitigación e impactos residuales. Dichos procedimientos determinarán las compensaciones, tanto en términos cualitativos como cuantitativos.

Independientemente de si lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 6 se cumple mediante los procedimientos existentes de evaluación de impacto ambiental o mediante otros métodos específicos, debe garantizarse en todo caso que:

- Los resultados obtenidos mediante la evaluación mencionada en el apartado 3 del artículo 6 permiten la íntegra trazabilidad de las decisiones eventualmente adoptadas, incluidas la selección de alternativas y toda razón imperiosa de interés público de primer orden.
- La evaluación incluye todos los elementos relacionados con la integridad del espacio y la coherencia global de la red según lo definido en los objetivos de conservación del lugar y el formulario normalizado de datos, y se basa en los mejores conocimientos científicos disponibles en el campo. La información requerida debe ser actualizada y podría incluir los siguientes aspectos:
  - Estructura, función y papel de cada uno de los valores ecológicos del lugar.
  - Área, representatividad y estado de conservación de los hábitats prioritarios y no prioritarios del lugar.

- Tamaño de la población, grado de aislamiento, ecotipo, grupo genético, estructura de edades y estado de conservación de las especies recogidas en el anexo II de la Directiva sobre hábitats o el anexo I de la Directiva sobre aves presentes en el lugar en cuestión.
  - Papel del lugar en la región biográfica y en la coherencia de la red Natura 2000.
  - Otros elementos y funciones ecológicas identificadas en el lugar.
- La evaluación incluye una descripción detallada de todas las posibles repercusiones del plan o proyecto que puedan incidir significativamente en el lugar, teniendo en cuenta el impacto acumulativo y las repercusiones que puedan surgir de la acción combinada del plan o proyecto evaluado y otros planes o proyectos.
  - La evaluación prevista en el apartado 3 del artículo 6 aplica las mejores técnicas y métodos disponibles para calcular el grado de incidencia del plan o proyecto sobre la integridad biológica del lugar o lugares que puedan verse dañados.
  - La evaluación prevé la incorporación de las medidas de mitigación más eficaces en el plan o proyecto en cuestión, con objeto de evitar, mitigar o incluso anular el impacto negativo en el lugar.
  - La caracterización de la integridad biológica y la evaluación del impacto se basa en los mejores indicadores posibles específicos de los valores de Natura 2000, que también deben servir para supervisar la aplicación de plan o proyecto.

Para cumplir los requisitos de la evaluación mencionada en el apartado 3 del artículo 6, conviene que las autoridades responsables de Natura 2000 fijen requisitos formales concretos sobre el tipo de información y criterios que deben tenerse en cuenta al realizar la evaluación adecuada. Se subraya la conveniencia de realizar actividades de información y formación entre las distintas partes interesadas (autoridades de los distintos niveles de gobierno, consultores y responsables de elaborar los planes o proyectos).

### *1.3.1. Examen de las soluciones alternativas*

Para mantener la solidez de la red Natura 2000, debe considerarse la revisión a fondo y/o la retirada de los planes o proyectos propuestos siempre que se identifiquen efectos negativos significativos sobre la integridad de un lugar. Este principio debe observarse especialmente cuando se identifiquen efectos sobre hábitats prioritarios y/o especies protegidas conforme a la Directiva sobre hábitats o especies de aves amenazadas a nivel mundial listadas en el anexo I de la Directiva sobre aves. Dado que son las autoridades competentes las que deben analizar y demostrar previamente la necesidad del plan o proyecto en cuestión, en esta fase debe considerarse la opción cero.

Posteriormente, las autoridades competentes deben examinar la posibilidad de recurrir a soluciones alternativas que incidan en menor medida en la integridad del lugar en cuestión<sup>6</sup>. Deben analizarse todas las alternativas posibles, especialmente su ejecución relativa respecto a los objetivos de conservación del lugar Natura 2000, la integridad del lugar y la contribución del mismo a la coherencia global de la red de Natura 2000. En general, las

---

<sup>6</sup> En sus conclusiones en el asunto C-239/04, el Abogado General (párrafo 44) considera que la elección entre las alternativas preseleccionadas no tiene por qué estar inevitablemente determinada por la alternativa menos perjudicial para el lugar en cuestión sino que debe hacerse buscando un equilibrio entre los efectos perjudiciales sobre la integridad de la ZEPA y las oportunas razones imperiosas de interés público de primer orden.

soluciones alternativas se habrán identificado ya en la evaluación inicial realizada en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 6 y pueden implicar alternativas en las ubicaciones, los trazados, las escalas, los diseños y los procesos.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la evaluación del impacto de esas alternativas en el lugar en cuestión es competencia de las autoridades nacionales competentes. Conviene insistir en que en esas comparaciones, los parámetros de referencia aluden a aspectos relativos a la conservación y el mantenimiento de la integridad del lugar y de sus funciones ecológicas, por lo que, en esta fase, no pueden prevalecer sobre los criterios medioambientales otros de índole, por ejemplo, económica.

**Corresponde a las autoridades nacionales competentes evaluar las soluciones alternativas. Esa evaluación debe realizarse a la luz de los objetivos de conservación del lugar.**

### *1.3.2. Examen de las razones imperiosas de interés público de primer orden*

En caso de que no existan soluciones alternativas (o si éstas suponen un impacto ambiental aún más negativo en cuanto a los objetivos de conservación del lugar), las autoridades competentes deben comprobar si existen razones imperiosas de interés público de primer orden, por ejemplo de carácter social o económico, que exijan la realización del plan o proyecto.

La Directiva no define el concepto de «razones imperiosas de interés público de primer orden». No obstante, en el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 6 se citan, como ejemplos de tales razones, la salud humana y la seguridad pública o consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente. Por lo que se refiere a «otras razones imperiosas de interés público de primer orden» de naturaleza social o económica, el artículo está formulado de manera que no deja lugar a dudas: los objetivos de conservación de la Directiva sólo pueden verse contrarrestados por intereses públicos, tanto si están promovidos por entidades públicas como privadas. Así pues, los proyectos elaborados por organismos privados sólo pueden considerarse cuando dichos intereses públicos quedan protegidos y demostrados.

El Tribunal de Justicia Europeo no ha proporcionado hasta la fecha ninguna orientación clara para interpretar este concepto específico, por lo que puede resultar útil comprobar cómo se emplean conceptos similares en otros ámbitos del Derecho comunitario.

El Tribunal de Justicia elaboró el concepto de «requisito imperativo» como excepción al principio de libre circulación de mercancías. El Tribunal ha reconocido que entre los requisitos imperativos que pueden justificar la adopción de medidas nacionales que restrinjan la libertad de circulación se incluyen consideraciones relacionadas con la salud humana y la protección del medio ambiente, así como la búsqueda de objetivos legítimos de política económica y social.

Por otra parte, en Derecho comunitario también se utiliza el concepto de «servicios de interés económico general», mencionado en el apartado 2 del artículo 86 (antiguo apartado 2 del artículo 90) del Tratado, como excepción a las normas sobre competencia aplicable a las

empresas encargadas de la gestión de dichos servicios. En una Comunicación sobre los servicios de interés general en Europa<sup>7</sup>, la Comisión, basándose en la jurisprudencia en la materia, emitió la siguiente definición de «servicios de interés económico general»: *designan las actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general, y están por ello sometidas, por parte de los Estados miembros, a obligaciones específicas de servicio público*<sup>8</sup>. *Éste es el caso de los servicios de las redes de transporte, energía y comunicaciones».*

En cuanto a la «estructura de la disposición», se desprende que, en esos casos concretos, las autoridades nacionales competentes tienen que supeditar la autorización de un plan o proyecto concreto a la condición de que, al sopesar los objetivos de conservación del lugar afectado por la iniciativa y las ya citadas razones imperiosas, la balanza se incline hacia estas últimas. Este extremo debe comprobarse siguiendo las siguientes consideraciones:

- a) El interés público debe ser **de primer orden**, de donde resulta que no basta cualquier tipo de interés público de naturaleza social o económica, particularmente contrastado con la importancia específica de los intereses protegidos por la Directiva (véanse, por ejemplo, el cuarto considerando, referido al «patrimonio natural de la Comunidad», y el punto 10 del anexo I).
- b) A este respecto, resulta razonable pensar también que el interés público sólo puede ser de primer orden si se trata de un **interés a largo plazo**; los intereses económicos a corto plazo u otros intereses que sólo pueden producir beneficios a corto plazo para la sociedad no pesan más que los intereses de conservación a largo plazo protegidos por la Directiva.

**Resulta lógico considerar que las «razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de índole social y económica», se refieren a situaciones en las que los planes o proyectos previstos resultan indispensables:**  
**en el marco de medidas o políticas destinadas a proteger valores fundamentales para la vida de los ciudadanos (salud, seguridad, medio ambiente, etc.)**  
**en el marco de políticas fundamentales para el Estado o la sociedad;**  
**en el marco de la realización de actividades de naturaleza económica o social para cumplir obligaciones de servicio público específicas.**

A fin de facilitar al lector una indicación más precisa de qué puede considerarse legítimamente como posibles razones imperiosas de interés público de primer orden, se ofrecen a continuación algunos **ejemplos** extraídos de los dictámenes adoptados por la Comisión en el marco del apartado 4 del artículo 6, relacionados con las consideraciones presentadas por los Estados miembros.

*Intersección del valle del Peene (Alemania) por la autopista A 20 planificada (Alemania)*

*La autopista A 20 forma parte de la red transeuropea de carreteras. A fin de conectar el Estado federado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental con las regiones centrales de la Comunidad debe construirse en ella un enlace este-oeste.*

<sup>7</sup> COM (96) 443 de 11.9.1996.

<sup>8</sup>Las obligaciones de servicio público, por su parte, se caracterizan por el cumplimiento de algunos principios esenciales de funcionamiento como la continuidad, la igualdad de acceso, la universalidad y la transparencia, pero pueden variar de un Estado miembro a otro en función de los factores de cada situación (obstáculos geográficos o técnicos, organización política y administrativa, historia y tradiciones).



*El Estado federado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental padece un desempleo excepcionalmente alto. Durante años, su tasa de desempleo ha sido de casi el doble de la de los Estados federados de la antigua RFA. Su producto nacional bruto con respecto al porcentaje de población está muy por debajo del producto nacional bruto medio.*

*Proyecto de Plan de Desarrollo de Mainport Róterdam (Países Bajos)*

*La actividad portuaria e industrial en el área de Róterdam es uno de los principales pilares de la economía holandesa. El puerto de Róterdam es uno de los nódulos multimodales esenciales de la Red Transeuropea de Transportes y, por tanto, tiene importancia comunitaria. El crecimiento esperado del volumen mundial de manipulación de contenedores y de la actividad de la industria química conllevará un incremento de la demanda de espacio que deberá resolverse si se quiere mantener la competitividad del puerto de Róterdam en la zona Hamburgo-Le Havre.*

*El desarrollo del puerto de Róterdam también saca a colación el tema del fomento del transporte multimodal, especialmente en relación con el transporte de mercancías. Es evidente que el paso de las mercancías de la carretera a las vías fluviales y marítimas incidirá positivamente al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación atmosférica y la congestión del tráfico, beneficios que deben reconocerse al evaluar las cuestiones de interés público.*

*Ampliación del emplazamiento de Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH en Hamburgo-Finkenwerder (Alemania)*

*Importancia excepcional para la región de Hamburgo y el norte de Alemania y para la industria aeroespacial europea. El proyecto contribuirá al progreso tecnológico y estimulará la cooperación europea en el sector aeronáutico. Efecto positivo en la situación económica y social de las regiones colindantes e impacto positivo en la competitividad de la industria aeronáutica europea. Importante cantidad de nuevos puestos de trabajo altamente cualificados, necesarios para contrapesar la considerable pérdida de puestos en el sector industrial de la región.*

*Línea de alta velocidad (TGV Este) (Francia)*

*Falta de opciones para enlazar las líneas existentes. El proyecto europeo del TGV-Este contó con el apoyo del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea en 1990 y fue clasificado como proyecto prioritario por el Consejo Europeo en 1994, por lo que se ha beneficiado de decisiones de la Unión relativas a la prioridad de los proyectos de infraestructura que debían ejecutarse.*

*Plan operativo general («Rahmenbetriebsplan») de la mina de carbón Prosper Haniel (Alemania)*

*Gracias a sus calidades geológicas y de infraestructura, la mina de carbón Prosper Haniel y la continuación de sus actividades de extracción minera contribuyen a la realización de los objetivos generales de la política energética a largo plazo de Alemania a nivel federal y regional, y redundan especialmente en beneficio de la seguridad de suministro y del mantenimiento del liderazgo de Europa en la minería y la tecnología energética del carbón. El cierre de esta mina tendría consecuencias económicas y sociales directas e indirectas inaceptables a nivel regional, con una pérdida directa de puestos de trabajo en la minería, en las industrias de suministro y en los sectores clientes.*

*Proyecto de embalse de La Breña II (España)*

*Garantiza el suficiente suministro de agua para el consumo humano, la industria y la agricultura, mejorando la situación actual de insuficiencia de la cuenca del Guadalquivir.*

Pueden consultarse más ejemplos y datos sobre los dictámenes adoptados por la Comisión en: [http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/eu\\_nature\\_legislation/specific\\_articles/art6/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_es.htm).

## 1.4. Adopción de medidas compensatorias

### 1.4.1. ¿Qué debe entenderse por «medidas compensatorias» y cuándo debe considerarse su adopción?

En el contexto del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats, debe distinguirse claramente entre medidas de mitigación y medidas compensatorias.

La Directiva sobre hábitats no ofrece una definición de «medidas compensatorias». La experiencia permite distinguir entre:

- medidas de mitigación en el sentido más amplio, que son las medidas dirigidas a minimizar o incluso anular las repercusiones negativas que pueda sufrir un lugar a consecuencia de la ejecución de un plan o proyecto —estas medidas son parte integrante de las especificaciones de un plan o proyecto (véase la sección 4.5 del folleto «*Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats*»)— y
- medidas compensatorias en sentido estricto, que son independientes del proyecto (incluyendo toda medida de mitigación asociada), cuyo objetivo es compensar los efectos negativos del plan o proyecto para mantener la coherencia ecológica global de la red Natura 2000.

Por ejemplo, la ampliación de las actividades subterráneas de extracción de carbón de una mina hacia áreas no explotadas anteriormente causará un hundimiento de terrenos a gran escala, acompañado de inundaciones y un aumento del nivel de las aguas freáticas, con repercusiones considerables en todos los ecosistemas de la zona. Para compensar los efectos negativos del proyecto, se seleccionarán los terrenos siguiendo criterios ecológicos para la creación de tipos de hábitats no prioritarios (hayedos y robledales) mediante repoblación forestal o transformación o mejora de los bosques existentes. También se considera la creación y mejora de los bosques aluviales y la restauración u optimización de los lechos fluviales para compensar la pérdida de tipos de hábitat prioritarios (bosques aluviales residuales [*Alnion glutinoso-incanae*]) y no prioritarios (ríos de pisos de planicie a montano con vegetación flotante). La medida contribuirá también a compensar el impacto negativo del proyecto sobre la especie *Lampetra planeri*.

Las medidas compensatorias deben añadirse a lo que son prácticas normales conforme a las Directivas sobre hábitats y sobre aves, y a las obligaciones establecidas en el Derecho comunitario. Así, por ejemplo, la realización de un plan de gestión o la propuesta o declaración de un nuevo lugar ya calificado de importancia comunitaria son medidas «normales» para un Estado miembro, por lo que las medidas compensatorias deben ir más lejos que las medidas normales o estándar requeridas para la protección y la gestión de los lugares Natura 2000.

Otro ejemplo de compensación puede ser el caso de la ampliación de un puerto que suponga la destrucción de un posadero de aves y la disminución de los llanos fangosos y los cañaverales de la zona de mareas de baja profundidad. La recreación de un posadero de marea alta y de playas poco profundas con llanos fangosos así como la restauración del hábitat de los cañaverales y los prados pantanosos mediante obras hidráulicas, medidas medioambientales para el uso agrícola de cañaverales y prados, y la gestión de la caza, compensarían el impacto negativo causado por el proyecto.

Por lo tanto, las medidas compensatorias no constituyen un medio para permitir la ejecución de planes o proyectos al tiempo que se eluden las obligaciones del artículo 6 y deben considerarse sólo después de comprobar la existencia de un impacto negativo en la integridad de un espacio Natura 2000. La lógica del proceso de evaluación requiere específicamente que si se prevé un impacto negativo, debe realizarse una evaluación de las alternativas y una valoración del interés del plan o proyecto en relación con el valor natural del lugar. Una vez decidido que el proyecto o plan debe llevarse a cabo, cabe pasar a considerar las medidas de compensación. Este planteamiento también se vio confirmado en la conclusiones del Abogado General en el asunto C 239-/04 (párrafo 35).

**Las medidas compensatorias son medidas específicas de un plan o proyecto, adicionales a las prácticas normales de aplicación de las Directivas en materia de naturaleza. Su objeto es contrapesar el impacto negativo de un proyecto y proporcionar una compensación que se corresponda exactamente con los efectos negativos sobre las especies o hábitats afectados. Las medidas compensatorias constituyen el «último recurso». Deben utilizarse únicamente cuando las demás disposiciones de la Directiva son ineficaces y se ha decidido considerar, pese a todo, la posibilidad de realizar un plan o proyecto que tiene un efecto negativo sobre un espacio Natura 2000.**

#### 1.4.2. «Coherencia global» de la red Natura 2000

La expresión «*coherencia global*» se utiliza en el apartado 4 del artículo 6 cuando se habla de autorizar un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden y el Estado miembro tiene que tomar medidas para compensar la pérdida.

También aparece en el apartado 1 del artículo 3, por el que se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación que deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitat naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural. Por lo tanto, se tienen en cuenta dos criterios: por una parte, las especies y los hábitats afectados cuantitativa y cualitativamente y, por otra, el papel del lugar en asegurar la distribución geográfica en relación con la distribución natural.

El apartado 3 del artículo 3 establece que «*Cuando lo consideren necesario, los Estados miembros se esforzarán por mejorar la coherencia ecológica de Natura 2000 mediante el mantenimiento y, en su caso, el desarrollo de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres que cita el artículo 10*».

El artículo 10, que se refiere de una manera más general a la política de ordenación territorial y de desarrollo, establece que:

*«Cuando lo consideren necesario, los Estados miembros, en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo y, especialmente, para mejorar la coherencia ecológica de la red Natura 2000, se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres.*

*Se trata de aquellos elementos que, por su estructura lineal y continua (como los ríos con sus correspondientes riberas o los sistemas tradicionales de deslinde de los campos), o por su papel de puntos de enlace (como los estanques o los sotos) resultan*

*esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres».*

El término «*ecológica*» se utiliza tanto en el artículo 3 como en el artículo 10 para explicar el carácter de la coherencia. Es evidente que la expresión «*coherencia global*» que aparece en el apartado 4 del artículo 6 se utiliza en el mismo sentido.

Visto lo anterior, resulta evidente que la importancia de un lugar para la coherencia de la red está en función de los objetivos de conservación del lugar, el número y la situación de los hábitats y las especies que se dan en él, así como el papel que el lugar desempeña para asegurar la distribución geográfica en relación con la distribución natural de las especies y los hábitats en cuestión.

Según el apartado 4 del artículo 6, debe garantizarse que la coherencia global de la red Natura 2000 «*quede protegida*». La Directiva, por tanto, parte de la base de que la red es coherente desde el principio. Si se aplica el régimen de excepción, la situación debe corregirse para restablecer plenamente esa coherencia inicial.

Por lo que se refiere a los planes o proyectos, las medidas compensatorias establecidas para proteger la coherencia global de la red Natura 2000 deben abordar los criterios ya mencionados, es decir, que la compensación debe referirse a los objetivos de conservación del lugar y a los hábitats y las especies perjudicados y ser proporcional desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Asimismo, debe cubrirse adecuadamente el papel que el lugar afectado desempeña en la distribución biogeográfica.

En esta fase conviene recordar que conforme a la Directiva sobre hábitats, la selección de los lugares de la red Natura 2000 se basa en:

- la consideración de los hábitats y las especies en las proporciones (superficie, poblaciones, etc.) descritas en el formulario normalizado de datos;
- la inclusión del lugar en la región biogeográfica donde se localice;
- los criterios de selección establecidos por el Comité de Hábitats y utilizados por el Centro Temático Europeo de Conservación de la Naturaleza para asesorar a la Comisión en relación con el mantenimiento de un lugar en la lista comunitaria.

Las autoridades competentes deben considerar estos criterios al diseñar las medidas compensatorias de un proyecto, y deben asegurarse de que proporcionan propiedades y funciones comparables a las que habían justificado la selección del lugar.

La Directiva sobre aves no habla de regiones biogeográficas ni de selección a nivel comunitario. Sin embargo, por analogía, puede considerarse que se garantiza la coherencia global de la red siempre que:

- las medidas de compensación cubran los objetivos que motivaron la designación del lugar de conformidad con los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva de las aves;
- las medidas de compensación cumplan la misma función en la misma ruta migratoria;
- los lugares que constituyan la medida compensatoria sean accesibles de forma indiscutible para las aves que normalmente habitan en el lugar afectado por el proyecto.

Por ejemplo, si una ZEPA tiene una función específica como área de descanso de especies de aves migratorias en su viaje hacia el norte y se ve afectada negativamente por un proyecto, las medidas compensatorias propuestas deben centrarse en la función específica que ese lugar desempeña. Por tanto, compensar con medidas que pudieran recrear las condiciones necesarias para el descanso de las mismas especies en una zona situada fuera de la ruta migratoria, o dentro de la misma pero alejada de la ZEPA, no sería suficiente para garantizar la coherencia global de la red. En este caso, las medidas de compensación deben prever áreas de descanso adecuadas para las especies afectadas, y correctamente situadas en la ruta migratoria de modo que sean accesibles de modo realista para las aves que hubieran utilizado el lugar original afectado por el proyecto.

**Así pues, para asegurar la coherencia global de Natura 2000, las medidas compensatorias propuestas para un proyecto deben: a) ir dirigidas, en proporciones comparables, a los hábitats y las especies afectados negativamente; b) facilitar funciones comparables a las que en su momento justificaron la selección del lugar original, particularmente en cuanto a la situación geográfica. Así pues, no bastaría que las medidas compensatorias se aplicaran en la misma región biogeográfica y dentro del mismo Estado miembro.**

**La distancia entre el espacio original y el lugar en el que se aplican las medidas compensatorias no constituye un obstáculo, siempre y cuando no afecte a las funciones del lugar ni a las razones que motivaron su selección inicial.**

#### *1.4.3. Objetivo y contenidos generales de las medidas compensatorias*

Las medidas compensatorias *sensu stricto* deben servir para que un lugar pueda seguir contribuyendo a mantener en un estado favorable de conservación los hábitats naturales y los hábitats de las especies «*en la región biogeográfica de que se trate*», es decir deben asegurar el mantenimiento de la coherencia global de la red Natura 2000. Por consiguiente:

- Como principio general, las medidas de compensación deben aplicarse antes de que un lugar se vea irreversiblemente afectado por un proyecto. Sin embargo, pueden darse situaciones donde no sea posible cumplir esta condición. Así, por ejemplo, costaría muchos años recrear un hábitat forestal que asegure las mismas funciones que otro original, perjudicado por un proyecto. Por tanto, deben dedicarse los esfuerzos necesarios a velar por que la compensación exista de antemano y si esto no resultase posible, las autoridades competentes deben considerar una compensación adicional por las pérdidas que se den entretanto.
- La medida compensatoria debe ser adicional en relación con la red Natura 2000, a la que el Estado miembro debe haber contribuido con arreglo a las Directivas.

Los Estados miembros deben prestar especial atención cuando un plan o proyecto incida negativamente en tipos de hábitats naturales raros o en hábitats naturales cuyas funciones ecológicas sólo pueden recuperarse tras largos periodos de tiempo. En estas circunstancias, debe considerarse seriamente la opción cero.

Mientras que, de conformidad con el apartado 4 del artículo 6, las medidas compensatorias pueden incluir la designación de nuevos espacios Natura 2000, ésta no basta por sí misma sin las medidas de acompañamiento.

Según la *Directiva sobre aves*, las medidas compensatorias pueden consistir en trabajos de mejora del valor biológico de una zona (ya designada o por designar), de modo que se aumente la capacidad de acogida o el potencial alimenticio en proporciones correspondientes a la pérdida causada por el proyecto en ese lugar. Con mayor motivo, puede aceptarse como medida compensatoria la reconstitución de un hábitat favorable a la especie de ave en cuestión siempre y cuando la reconstitución esté finalizada cuando el lugar afectado pierda su valor natural.

Del mismo modo, según la *Directiva sobre hábitats*, la compensación puede consistir en la recreación de un hábitat comparable o la mejora biológica de un hábitat de calidad inferior dentro de un espacio existente e incluido en la lista, o incluso en la adición a la red Natura 2000 de un nuevo lugar de calidad comparable al original. En este último caso, podría decirse que, en general, el proyecto supondrá una pérdida para ese tipo de hábitat en el Estado miembro, pero, a escala comunitaria, habrá un nuevo lugar protegido con arreglo al artículo 6, lo cual contribuirá a los objetivos de la Directiva.

Pueden considerarse medidas compensatorias apropiadas o necesarias para compensar los efectos perjudiciales sobre lugares Natura 2000:

- La restauración o mejora de lugares existentes: la restauración del hábitat para asegurar el mantenimiento de su valor ecológico y el cumplimiento de los objetivos ecológicos del lugar, o la mejora del hábitat restante en proporción a las pérdidas debidas al plan o proyecto en un espacio Natura 2000.
- Recreación del hábitat: la reconstitución de un hábitat en un lugar nuevo o ampliado que se incluirá en la red Natura 2000.
- Según lo ya descrito y conjuntamente con otros trabajos, la propuesta de un nuevo lugar conforme a la *Directiva sobre hábitats* y la *Directiva de las aves*.

Las medidas compensatorias actualmente aplicadas en la UE en el marco de la *Directiva sobre hábitats* también incluyen:

- La reintroducción de especies.
- La recuperación y potenciación de especies, incluida la de especies de presa.
- La compra de terrenos.
- La adquisición de derechos.
- La creación de reservas (incluyendo fuertes restricciones a la utilización del suelo).
- La incentivación de determinadas actividades económicas que mantienen funciones ecológicas fundamentales.
- La reducción de (otras) amenazas, generalmente sobre especies, actuando sobre una sola fuente del riesgo o de forma coordinada sobre todos los factores de amenaza (por ejemplo, los derivados de la masificación).

**En principio, el resultado de las medidas de compensación debe ser operativo cuando los daños en el sitio afectado sean efectivos. En determinadas circunstancias en las que esto resulte imposible, será necesaria una compensación extraordinaria por las pérdidas transitorias.**

La opción de utilizar el denominado *habitat banking* como medida compensatoria con arreglo al apartado 4 del artículo 6 tiene un valor muy limitado debido a los estrictos criterios que regulan la necesidad de compensaciones para asegurar la coherencia de la red (*sección 1.4.2*).

Sin embargo, este concepto podría utilizarse de manera limitada en el contexto del apartado 1 del artículo 6. Así, por ejemplo, cuando esté previsto un proyecto podría resultar adecuado considerar y aplicar, dentro del programa de gestión elaborado para el lugar o de otro integrado en otros proyectos, las medidas compensatorias necesarias que se requerirían en el contexto de dicho proyecto y, por tanto, antes de que las autoridades competentes adopten una decisión.

#### *1.4.4. Contenido del programa de medidas de compensación*

Las medidas compensatorias contempladas en el apartado 4 del artículo 6 deben abordar todos los aspectos (tanto técnicos y/o jurídicos como financieros) necesarios para neutralizar los efectos negativos de un plan o proyecto y preservar la coherencia global de la red Natura 2000. A continuación se ofrece una descripción de los aspectos que deben conformar el programa de medidas compensatorias:

- Una estrecha coordinación y cooperación entre las autoridades responsables en Natura 2000, en evaluaciones y los responsables de proponer el programa de compensación (es decir, el proponente del plan o proyecto y los consultores externos participantes).
- Unos objetivos claros y valores naturales objeto acordes con los objetivos de conservación del lugar.
- Un análisis de la viabilidad técnica de las medidas en relación con sus objetivos ecológicos.
- Un análisis de la viabilidad jurídica y/o financiera de las medidas en función de los plazos requeridos.
- Una explicación del calendario en que se espera lograr los objetivos ecológicos.
- Un calendario de aplicación indicando su coordinación con el programa de ejecución del plan o proyecto.
- Fases de información y/o consulta pública.
- Calendarios específicos de seguimiento y elaboración de informes basados en indicadores de los avances registrados en función de los objetivos ecológicos.
- El correspondiente programa presupuestario aprobado en plazos adecuados para garantizar el éxito de las medidas.

### **1.5. Criterios para la elaboración de las medidas compensatorias**

#### *1.5.1. Compensación específica*

Las medidas compensatorias contempladas en la Directiva sobre hábitats deben establecerse según las condiciones de referencia definidas tras la caracterización de la integridad biológica del lugar que pueda perderse o resultar deteriorada, y en función de los probables efectos negativos y significativos que puedan mantenerse tras aplicar las medidas de mitigación. La integridad biológica puede definirse como el conjunto de factores que contribuyen al mantenimiento del ecosistema, incluidos los valores estructurales y funcionales. En el marco

de la Directiva sobre hábitats, la integridad biológica de un lugar va ligada a los objetivos ecológicos que motivaron la designación del mismo como parte de la red Natura 2000.

Las compensaciones específicas requieren la correcta realización de la evaluación correspondiente según el apartado 3 del artículo 6 conforme a las disposiciones mencionadas en el apartado anterior.

Una vez identificadas la integridad biológica en peligro y el grado real de los daños, las medidas del programa de compensación deben abordar específicamente esos efectos, de forma que se preserven a largo plazo los elementos de integridad que contribuyen a la coherencia global de la red Natura 2000. Así pues, estas medidas deben ser las más apropiadas para el tipo de impacto previsto y deben centrarse en objetivos que inciden claramente en los elementos de Natura 2000 afectados, lo que exige que las medidas se refieran claramente a los aspectos estructurales y funcionales de la integridad del lugar y a los tipos de hábitat y las poblaciones de especies que se vean afectados.

A su vez, esto supone que el programa de compensación debe consistir necesariamente en medidas ecológicas en forma de, por ejemplo, restauración o ampliación del hábitat, refuerzo de poblaciones y otras acciones que puedan ser convenientes para el propósito perseguido. Por tanto, los pagos a miembros o a fondos especiales, independientemente de si en última instancia están dirigidos a proyectos ecológicos, no son conformes a la Directiva sobre hábitats. Además, toda medida secundaria o indirecta que se proponga para aumentar el rendimiento de las medidas básicas o el resultado del sistema de compensación, debe estar claramente relacionada con los objetivos del mismo.

Como ejemplo, al elaborar las medidas de compensación, deben establecerse objetivos claros como:

- la cifra total de especies afectadas
- las principales especies afectadas y su proporción aproximada de la población o poblaciones totales en que se dan
- las funciones principales de los hábitats que se verán perjudicados y de los que dependen las especies para, por ejemplo, su alimentación o su zona de descanso
- las poblaciones aproximadas de las especies y las funciones del hábitat en buen estado de protección
- las medidas necesarias para compensar los perjuicios sufridos por las funciones del hábitat y las especies afectadas de forma que recuperen una situación que refleje el buen estado de protección del paraje afectado.

Toda incertidumbre sobre el carácter y/o la magnitud precisas de los efectos perjudiciales debe someterse a pruebas concienzudas. En su caso, debe adoptarse un planteamiento preventivo y la evaluación de los efectos perjudiciales debe basarse en los supuestos más pesimistas.

#### *1.5.2. Compensación efectiva*

La viabilidad y la eficacia de las medidas compensatorias son críticas para la aplicación del apartado 4 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats de acuerdo con el principio de cautela y las prácticas idóneas. Para asegurar la eficacia, la viabilidad técnica debe ir acompañada de



medidas compensatorias con un alcance, un calendario de ejecución y una distribución geográfica adecuadas.

Las medidas compensatorias deben ser viables y operativas en cuanto al restablecimiento de las condiciones ecológicas necesarias para garantizar la coherencia global de la red Natura 2000 (es decir, la estructura ecológica y funciones perjudicadas y los hábitats y especies afectadas). El calendario previsto y las medidas de mantenimiento requeridas para potenciar el funcionamiento deben conocerse y/o preverse desde el principio, teniendo en cuenta la aplicación de las medidas. Esto debe basarse en los mejores conocimientos científicos disponibles, complementados con estudios específicos sobre el paraje exacto donde se aplicarán las medidas compensatorias. Las medidas sin garantías razonables de éxito no deben considerarse cubiertas por el apartado 4 del artículo 6, y el éxito probable del sistema de compensación debe influir en la aprobación final del plan o proyecto de acuerdo con el principio preventivo.

Asimismo, cuando haya distintas posibilidades de compensación, debe elegirse la opción más eficaz, con las mayores posibilidades de éxito.

El programa de medidas compensatorias debe incluir una supervisión detallada de la aplicación de las medidas con objeto de asegurar su eficacia a largo plazo. Al estar en el marco de la red Natura 2000, dicha supervisión debe coordinarse con la prevista de conformidad con el artículo 11 de la Directiva sobre hábitats o, eventualmente, integrarse en ella.

Las medidas que en la práctica se revelen poco eficaces en cuanto a los objetivos fijados deben modificarse de forma apropiada.

### *1.5.3. Viabilidad técnica*

Según los conocimientos actuales, es muy poco probable que la estructura y la función ecológicas, así como los correspondientes hábitats y poblaciones de especies puedan reinstalarse en el estado en que se encontraban antes de ser perjudicados por un plan o proyecto. Para superar las dificultades intrínsecas que obstaculizan el restablecimiento completo de las condiciones ecológicas, las medidas compensatorias deben diseñarse:

- siguiendo evaluaciones y criterios científicos acordes con los mejores conocimientos científicos
- y teniendo en cuenta los requisitos específicos de las características ecológicas que deben restablecerse (por ejemplo, el suelo, la humedad, la exposición, el grupo genético, las amenazas existentes y otras condiciones críticas para lograr buenos resultados).

La conveniencia de la ubicación de las medidas compensatorias (viabilidad espacial), de su calendario de ejecución y de su alcance se determinará según los aspectos críticos de viabilidad técnica.

Asimismo, la elección y la elaboración de medidas específicas deben ajustarse a las orientaciones vigentes para cada práctica particular, creación o restauración de hábitat,

refuerzo de poblaciones, reintroducción de especies o cualquier otra medida considerada en el programa de compensación.

#### *1.5.4. Grado de compensación*

El grado de compensación requerido para que las medidas compensatorias sean efectivas está en relación directa con los aspectos cuantitativos y cualitativos inherentes a los elementos de integridad (es decir, incluidas la estructura y la funcionalidad, y su papel en la coherencia global de la red Natura 2000) que puedan resultar afectados y con la eficacia prevista de las medidas.

Por tanto, los coeficientes de compensación se fijan mejor caso por caso y deben determinarse inicialmente en función de la información gestionada durante la evaluación del apartado 3 del artículo 6 y ajustándose a los requisitos mínimos de funcionalidad ecológica. Los coeficientes pueden redefinirse posteriormente según los resultados observados al supervisar la eficacia. La decisión final sobre el grado de compensación debe justificarse adecuadamente.

Hay un amplio consenso en torno a que en general los coeficientes deben estar ampliamente por encima de 1:1. Así pues, los coeficientes de compensación de 1:1 o inferiores deben considerarse sólo cuando se demuestre que, con ellos, las medidas tendrán una eficacia del 100 % en la restauración de la estructura y la funcionalidad en un período breve (por ejemplo, sin comprometer la conservación de los hábitats o las poblaciones de especies clave que el plan o proyecto pueda afectar).

#### *1.5.5. Ubicación de las medidas compensatorias*

La distribución espacial de las medidas compensatorias debe procurar la mayor eficacia posible en el mantenimiento de la coherencia global de la red Natura 2000. Esto conlleva una serie de condiciones previas, que toda medida compensatoria debe cumplir:

- El área seleccionada para la compensación debe encontrarse en la misma región biogeográfica (lugares designados conforme a la Directiva sobre hábitats) o dentro del área de distribución natural, la ruta migratoria o la zona de invernada de las aves (es decir, los parajes designados conforme a la Directiva de aves), en el Estado miembro de que se trate. Además, el área debe proporcionar funciones comparables a las que habían justificado los criterios de selección del sitio original, particularmente en cuanto a la adecuada distribución geográfica.
- El área seleccionada para la compensación debe tener (o debe poder desarrollar) las características específicas asociadas a la estructura y las funciones ecológicas, y requeridas por los hábitats y las poblaciones de las especies en cuestión. Esto remite a aspectos cualitativos como la unicidad de los valores afectados y exige la consideración de las condiciones ecológicas locales.
- Las medidas compensatorias no deben comprometer la preservación de la integridad de cualquier otro lugar Natura 2000 que contribuya a la coherencia global de la red. Cuando se apliquen en lugares Natura 2000 existentes, las medidas deben ajustarse a los objetivos ecológicos de esos lugares y no deben comprenderse como una forma de llevar a cabo la gestión global que ellos requieren.

Por otro lado, existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de que las condiciones locales necesarias para restablecer los valores ecológicos en peligro se hallen lo más próximas posible

al área afectada por el plan o proyecto. Por lo tanto, la ubicación de la compensación dentro o cerca del lugar Natura 2000 afectado en un lugar que presente condiciones adecuadas para que las medidas tengan éxito parece la opción preferida. Sin embargo, esto no es siempre posible, por lo que conviene establecer una serie de prioridades para la búsqueda de ubicaciones que cumplan los requisitos de la Directiva sobre hábitats:

- 1) Compensación dentro del lugar Natura 2000 a condición de que éste presente los elementos necesarios para asegurar la coherencia ecológica y la funcionalidad de la red.
- 2) Compensación fuera del lugar Natura 2000 afectado, pero dentro de una unidad topográfica o paisajística común, a condición de que pueda mantenerse la misma contribución a la estructura ecológica y/o la función dentro de la red. La nueva ubicación puede consistir en otro lugar designado parte de la red Natura 2000 o en un paraje no designado, en cuyo caso, debe clasificarse como lugar Natura 2000 y someterse a todos los requisitos de las Directivas sobre naturaleza.
- 3) Compensación fuera del lugar Natura 2000, dentro de otra unidad topográfica o paisajística. La nueva ubicación puede consistir en otro lugar Natura 2000. Si la compensación se produce en un paraje no designado, éste debe clasificarse como lugar Natura 2000 y someterse a todos los requisitos de las Directivas sobre naturaleza.

Las nuevas designaciones que formen parte de medidas de compensación se presentarán a la Comisión antes de la aplicación de éstas y de la realización del proyecto pero después de su autorización. Las nuevas designaciones deben comunicarse a la Comisión a través de los mismos canales y procedimientos establecidos para el procedimiento de adopción de las listas LIC y las designaciones ZEPA (*business as usual*).

Al estudiar la ubicación de medidas compensatorias en el marco de proyectos transfronterizos, los Estados miembros deben velar por que se den la mejor cooperación y coordinación posibles.

#### 1.5.6. Calendario de ejecución de las medidas compensatorias

El calendario de ejecución de las medidas compensatorias exige un planteamiento caso por caso en el que el calendario fijado garantice la continuidad de los procesos ecológicos esenciales para mantener la estructura y las funciones biológicas que contribuyen a la coherencia global de la red Natura 2000. Esto requiere una minuciosa coordinación entre la ejecución del plan o proyecto y la ejecución de las medidas, y se basa en aspectos como el tiempo requerido para que los hábitats se desarrollen o las poblaciones de las especies se recuperen o se establezcan en un área determinada. Además, deben considerarse otros factores y procesos como los siguientes:

- Las medidas de compensación deben aplicarse antes de que los lugares se vean irreversiblemente afectados.
- El resultado de la compensación debe ser efectivo cuando el lugar en cuestión sufra los perjuicios. En determinadas circunstancias en las que esto resulte imposible, será necesaria una compensación extraordinaria por las pérdidas transitorias.
- Los desfases sólo serán admisibles cuando se determine que no comprometerán el objetivo de «pérdida neta cero» en la coherencia global de la red Natura 2000.

- Los desfases no deben permitirse cuando, por ejemplo, conduzcan a pérdidas de población de especies del lugar protegidas conforme al anexo II de la Directiva 92/43/CEE o al anexo I de la Directiva 79/409/CEE, prestándose especial atención cuando se vean implicadas especies prioritarias.
- Es posible recortar el calendario de ejecución de las medidas compensatorias en función de si se considera que los efectos negativos significativos surgirán a corto, medio o largo plazo.

Puede resultar conveniente la aplicación de medidas específicas para compensar las pérdidas transitorias que se produzcan mientras se alcanzan los objetivos ecológicos. Todas las disposiciones técnicas, jurídicas o financieras necesarias para aplicar las medidas compensatorias deben cumplirse antes de comenzarse el plan o proyecto, con objeto de prevenir cualquier retraso imprevisto que pueda reducir la eficacia de las medidas.

#### 1.5.7. *Aplicación a largo plazo*

Las medidas compensatorias requieren que la sólida fundamentación jurídica y financiera necesaria para su aplicación a largo plazo y para su protección, supervisión y mantenimiento se consolide antes de que se produzcan los efectos sobre los hábitats o las especies. Dicha fundamentación puede consistir en:

- Aplicar una protección provisional, incluso si la categoría de LIC o ZEPA sólo se concede posteriormente.
- Elaborar herramientas de aplicación obligatorias a nivel nacional con objeto de garantizar una aplicación y una eficacia plenas de las medidas de compensación (por ejemplo, ligándolas a la responsabilidad jurídica conforme a la Directiva EIA, si procede, o a la Directiva sobre responsabilidad medioambiental si está en vigor; o supeditando la aprobación del plan o proyecto a la solidez de las disposiciones de aplicación de las medidas compensatorias).
- Elaborar los medios jurídicos necesarios para la compra de terrenos o derechos cuando ello se considere esencial para la aplicación efectiva de las medidas según las buenas prácticas (por ejemplo, procedimientos tipificados para la compra obligatoria de terrenos para la protección de la naturaleza).
- Establecer programas de seguimiento durante el período de vigencia del proyecto, incluyendo los objetivos, los organismos responsables y los recursos necesarios, los indicadores, y normas de notificación a la Comisión. La forma más adecuada de hacer esto sería a través de órganos independientes creados específicamente para este propósito y en estrecha coordinación y cooperación con las autoridades responsables de Natura 2000.

### **1.6. Responsabilidad de los costes de las medidas compensatorias**

Es lógico que, según el principio «*quien contamina, paga*», sea el promotor del proyecto quien asuma los costes de las medidas compensatorias. El promotor puede incluir esos costes en el presupuesto total que presente a las autoridades públicas, en caso de cofinanciación. A este respecto, las medidas compensatorias de las infraestructuras de transporte seleccionadas en el marco de las redes transeuropeas pueden cofinanciarse con

cargo a los fondos europeos. Las ayudas financieras del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) son particularmente adecuadas para las medidas compensatorias asociadas a proyectos financiados con este fondo, a condición de que se concedan conforme a los objetivos, las normas y los procedimientos aplicables al mismo.

Las subvenciones concedidas por autoridades públicas para aplicar medidas adoptadas para compensar daños en lugares Natura 2000 pueden considerarse *ayudas estatales* (en el sentido del artículo 87, antiguo artículo 92, del Tratado), si el beneficiario es una empresa establecida en un lugar Natura 2000, independientemente de si la designación se produce antes o después del establecimiento de la empresa en el lugar. No obstante, si se trata de una empresa contratada por las autoridades públicas para la construcción de infraestructuras, la subvención no puede considerarse ayuda estatal si se concede como pago de las obras efectuadas.

**Los Estados miembros deben adoptar medidas compensatorias a partir de la entrada en vigor del artículo 6. Su financiación puede entrar en el ámbito de sus competencias.**

### 1.7. Notificación de las medidas compensatorias a la Comisión

Las autoridades nacionales competentes tienen que informar a la Comisión de las medidas compensatorias adoptadas. La disposición en cuestión no especifica ni la forma ni el propósito de esta información, pero, para facilitar el procedimiento, los servicios de la Comisión han preparado un formato estándar<sup>9</sup> de notificación a la Comisión con arreglo al apartado 4 del artículo 6. En todo caso, no corresponde a la Comisión proponer medidas compensatorias ni validarlas desde el punto de vista científico.

La información debe permitir a la Comisión apreciar el modo en que se intenta lograr los objetivos de conservación del lugar en el caso en cuestión. Aunque las autoridades nacionales sólo están obligadas de forma específica a comunicar las medidas compensatorias adoptadas, también puede resultar necesario presentar datos sobre las soluciones alternativas estudiadas y sobre las razones imperiosas de interés público de primer orden que justificaron la realización del plan o proyecto, si estos elementos condicionaron la elección de las medidas compensatorias.

**La información sobre las medidas compensatorias debe permitir a la Comisión apreciar el modo en que se intenta lograr los objetivos de conservación del lugar en el caso en cuestión, pero no corresponde a la Comisión proponer medidas compensatorias.**

*¿En qué fase de la planificación del proceso deben notificarse a la Comisión las medidas compensatorias y a quién corresponde hacerlo?*

Con objeto de permitir a la Comisión solicitar información adicional sobre las medidas adoptadas o iniciar acciones si considera que se han incumplido los requisitos legales de la Directiva, las medidas compensatorias deben notificarse a la Comisión **antes** de ser aplicadas y siempre antes de la ejecución del plan o proyecto en cuestión pero después de su aprobación. Por tanto, conviene notificar a la Comisión las medidas compensatorias tan pronto como éstas se adopten en el proceso de planificación, de forma que la Comisión, en su

<sup>9</sup> El formulario figura en el anexo del presente documento.

calidad de garante del Tratado de la Unión, pueda comprobar la correcta aplicación de las disposiciones de la Directiva.

Como responsables del mantenimiento de la coherencia global y de la actualización de la información sobre la red Natura 2000, las autoridades de Natura 2000 en cada Estado miembro deben desempeñar un papel importante en este proceso, por lo que la información debe presentarse a través de la autoridad nacional y pasando por la representación permanente de cada Estado miembro, como ocurre en el procedimiento de adopción de las listas de lugares.

## **1.8. Lugares que albergan hábitats o especies prioritarios**

El segundo párrafo del apartado 4 del artículo 6 prevé un régimen especial para los casos en que el plan o proyecto afecta a lugares que albergan hábitats o especies prioritarios que puedan resultar perjudicados. La realización de planes o proyectos que pudieran afectar desfavorablemente a estos sitios sólo puede justificarse si las razones imperiosas de interés público de primer orden se refieren a la salud humana y la seguridad pública o a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien si, antes de aprobarse el plan o proyecto, la Comisión emite un dictamen sobre la iniciativa en cuestión.

Dicho de otro modo: el deterioro de los lugares sólo podría aceptarse por encima del cumplimiento de los objetivos de la Directiva cuando se den las razones imperativas específicas mencionadas anteriormente o, en su caso, si se aplica la salvaguarda adicional prevista, consistente en una evaluación independiente por parte de la Comisión.

Esta disposición plantea varias cuestiones relativas a:

- la identificación de los lugares afectados;
- la interpretación de los conceptos de *salud humana, seguridad pública y consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente*;
- el procedimiento de adopción del dictamen de la Comisión y las consecuencias del mismo.

### *1.8.1. Lugares afectados*

El segundo párrafo del apartado 4 del artículo 6 se aplica cuando la realización de un plan o proyecto puede afectar a un lugar que alberga hábitats o especies prioritarios. A este respecto, cabe deducir que si un plan o proyecto:

- a) no afecta de ningún modo a hábitats o especies prioritarios o
- b) afecta a hábitats o especies que no se tuvieron en cuenta al seleccionar el lugar («presencia no significativa» en el formulario normalizado de datos),

no se justifica *de facto* la aplicación de este segundo párrafo al lugar en cuestión.

Dado que la Directiva de aves no califica ninguna especie como prioritaria, las medidas compensatorias dirigidas a compensar los efectos sobre poblaciones de aves de una ZEPA no requerirían en ningún caso el dictamen de la Comisión.

**El segundo párrafo del apartado 4 del artículo 6 debe interpretarse como aplicable a todos los lugares que albergan hábitats o especies prioritarios, cuando éstos se vean afectados por un plan o proyecto.**

1.8.2. *Conceptos de «salud humana», «seguridad pública» y «consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente»*

La salud humana, la seguridad pública y las consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente son las razones imperiosas de interés público de primer orden más importantes. No obstante, como ocurre con el concepto de «razones imperiosas de interés público de primer orden», la Directiva tampoco da una definición expresa de estas tres nociones.

En Derecho comunitario, la salud humana y la seguridad pública pueden alegarse como razones para justificar la adopción de medidas nacionales restrictivas de la libre circulación de mercancías, trabajadores y servicios, así como del derecho de establecimiento. Por otra parte, la protección de la salud de las personas es uno de los objetivos fundamentales de la política comunitaria de medio ambiente. Asimismo, las consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente constituyen una categoría que tiene que incluirse entre esos objetivos fundamentales de política ambiental.

Con arreglo al principio de subsidiariedad, es responsabilidad de las autoridades nacionales comprobar si se dan tales circunstancias. Evidentemente, cualquier situación de este tipo puede ser objeto de un análisis de la Comisión como parte de su labor de control con vistas a la correcta aplicación del Derecho comunitario.

Por lo que se refiere al concepto de «seguridad pública», conviene remitir a la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 1991 en el asunto C-57/89, Comisión contra Alemania («Diques de Leybucht»). Esa decisión es anterior a la adopción de la Directiva 92/43/CEE y, por tanto, al artículo 6. La sentencia, sin embargo, resulta pertinente, sobre todo porque los argumentos del Tribunal influyeron en la redacción del artículo 6. El asunto trataba de unas obras de construcción para reforzar unos diques en la zona de Leybucht (Mar del Norte). Las obras implicaban la reducción de la superficie de una ZEPA. Como principio general, el Tribunal declaró que las razones para justificar tal reducción tenían que responder a un interés general que fuera superior al interés general que representaba el objetivo ecológico de la Directiva. En este caso concreto, el Tribunal confirmó que el peligro de inundaciones y la defensa del litoral eran razones suficientemente graves para justificar la construcción de diques y el refuerzo de estructuras costeras, siempre que esas medidas se limitaran al mínimo estrictamente necesario.

**Las autoridades nacionales pueden autorizar la realización de un plan o proyecto únicamente si se demuestra que existen dichas razones imperiosas de interés público de primer orden, y dentro de los límites en que el plan o proyecto demuestre ser necesario para cubrir ese interés público.**

### 1.8.3. *Adopción del dictamen de la Comisión: consecuencias*

Según lo confirmado por la sentencia del Tribunal de 14 de septiembre de 2006 en el asunto C-244/05, la Comisión sólo emitiría dictámenes de conformidad con el apartado 4 del artículo 6 cuando se trate de lugares incluidos en la lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria (LIC).

Si la razón imperiosa de interés público de primer orden no está relacionada con la salud humana, con la seguridad pública ni con beneficios medioambientales, es necesario obtener un dictamen previo de la Comisión. El segundo párrafo del apartado 4 del artículo 6 no prevé el procedimiento ni el contenido específico de dicho dictamen<sup>10</sup>, por lo que es preciso remitir de nuevo a la economía y los objetivos perseguidos por la disposición en cuestión. El dictamen debe referirse a los valores ecológicos que pueden resultar afectados por el plan o proyecto, la pertinencia de las razones imperiosas alegadas y la comparación entre esos dos intereses opuestos, y debe incluir una evaluación de las medidas compensatorias. La evaluación debe incluir un análisis científico y económico y un examen de la necesidad y proporcionalidad de la realización del plan o proyecto en relación con la razón imperiosa invocada.

Por su naturaleza, el dictamen no tiene efectos jurídicos vinculantes. Las autoridades nacionales pueden alejarse de ese dictamen y decidir realizar un plan o proyecto aun cuando el dictamen sea negativo. En ese caso, sin embargo, es lógico esperar que en la decisión se hable de los argumentos de la Comisión y se explique por qué no se ha seguido su dictamen. Sea como fuere, la Comisión puede evaluar la conformidad de la ejecución del plan o proyecto con el Derecho comunitario y, si resulta necesario, emprender las acciones legales oportunas. Mientras que la Directiva no especifica ningún plazo relativo a la adopción del dictamen de la Comisión, los servicios de la Comisión harán todo lo necesario para llevar a cabo las evaluaciones y extraer las conclusiones apropiadas con la mayor brevedad posible.

**En su dictamen, la Comisión debe sopesar los valores ecológicos afectados y las razones imperiosas invocadas, y evaluar las medidas compensatorias. El dictamen no es vinculante pero, en caso de incumplimiento del Derecho comunitario, pueden emprenderse acciones legales.**

---

<sup>10</sup> El formulario tipo pertinente (véase el anexo) incluye también la solicitud de un dictamen de la Comisión con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 6.



## **ANEXO**

### **Formulario para el envío de información a la Comisión Europea de conformidad con el artículo 6, apartado 4 de la Directiva de Hábitats**

Estado miembro:

Fecha:

#### **Notificación a la Comisión Europea de conformidad con el artículo 6, apartado 4 de la Directiva de Hábitats (92/43/CEE)**

Documentación enviada para

información

dictamen

[Art. 6(4).1]

[Art. 6(4).2]

Autoridad nacional competente:

Dirección:

Persona de contacto:

Teléfono, fax, correo electrónico:

¿La notificación contiene información sensible? En caso afirmativo, especifique cuál y justifique por qué.

## 1. PLAN O PROYECTO

Nombre del plan / proyecto:

Promotor:

Resumen del plan o proyecto que afecta al lugar:

Descripción y ubicación de los elementos y actuaciones del plan/proyecto que tengan potenciales impactos negativos, e identificación de las zonas afectadas (deben incluirse mapas):

## 2. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS NEGATIVOS<sup>1</sup>

Nombre y código del espacio o espacios Natura 2000 afectados:

Tipo de espacio:

- ZEPA con arreglo a la Directiva de Aves
- LIC / ZEC con arreglo a la Directiva de Hábitats
- espacio que alberga especies o hábitats prioritarios
- espacio con hábitats o especies prioritarios afectados por el plan o proyecto

Objetivos de conservación y elementos principales que contribuyen a la integridad del lugar:

Hábitats y especies que van a verse afectados negativamente (por ejemplo, indique su representatividad, si procede su estado de conservación de acuerdo con el artículo 17 a nivel biogeográfico y nacional y grado de aislamiento, su función en el lugar afectado, etc.).

Importancia del lugar para los hábitats y especies que van a verse afectados (por ejemplo, explique la función del lugar en el país y la región biogeográfica y en el mantenimiento de la coherencia de la red Natura 2000).

Descripción de los efectos adversos previstos (pérdida, deterioro, perturbación, efectos directos e indirectos, etc.); alcance de los efectos (superficie de hábitat y número de individuos o zonas de presencia de la especie afectadas por el proyecto); importancia y magnitud (por ejemplo, porcentaje de la superficie o de la población afectada en relación con la superficie y población totales del lugar, y si es posible, del país) y ubicación (deben incluirse mapas).

Potenciales impactos acumulativos y otros impactos que pueda provocar la acción combinada del plan o proyecto objeto de evaluación con otros planes o proyectos.

Medidas de mitigación contempladas en el proyecto (indique cómo van a ponerse en práctica y cómo van a permitir evitar o reducir impactos negativos en el lugar).

---

<sup>1</sup> NB: Céntrese en los efectos adversos previstos sobre los hábitats y especies que motivaron la propuesta de inclusión del lugar en la red Natura 2000. Incluya toda la información que pueda ser pertinente en cada caso, en función de los impactos identificados para las especies y los hábitats afectados.

### 3. SOLUCIONES ALTERNATIVAS

Identificación y descripción de posibles soluciones alternativas, incluida la "opción cero" (indique cómo se han identificado esas alternativas, el procedimiento y los métodos que van a aplicarse, etc.).

Evaluación de las alternativas consideradas y justificación de la alternativa elegida (motivos por los que las autoridades nacionales competentes han llegado a la conclusión de que no existen soluciones alternativas.).

#### **4. RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN**

Motivos para realizar este plan o proyecto pese a sus efectos negativos:

- Razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica (en ausencia de especies / hábitats prioritarios)
- salud humana
- seguridad pública
- consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente
- otras razones imperiosas de interés público de primer orden

Descripción y justificación de los motivos, y por qué las razones son consideradas como imperiosas o «de primer orden»<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Puede exigirse una descripción más o menos detallada según se trate de una notificación para información o para dictamen.

## 5. MEDIDAS COMPENSATORIAS<sup>3</sup>

Objetivos, elementos objeto de las medidas (hábitats y especies) y funciones / procesos ecológicos que van a compensarse (motivos y justificación de la idoneidad de las medidas para compensar los efectos negativos).

Alcance de las medidas compensatorias (superficies, tamaño de población, etc.).

Identificación y ubicación de las zonas de compensación (deben incluirse mapas).

Estado y condiciones anteriores de las zonas en las que llevará a cabo la compensación (hábitats existentes y estado de los mismos, tipo de terrenos, usos del suelo existentes, etc.).

Resultados previstos y explicación de cómo las medidas propuestas van a compensar los efectos negativos sobre la integridad del lugar y como permitirá preservar la coherencia de la red Natura 2000.

Calendario de aplicación de las medidas compensatorias (incluyendo calendario de ejecución a largo plazo), indicando cuándo van a obtenerse los resultados previstos.

Métodos y técnicas propuestos para la aplicación de las medidas compensatorias, evaluación de su viabilidad y posible efectividad.

Costes y financiación de las medidas compensatorias propuestas.

Responsabilidad de la ejecución de las medidas compensatorias.

Supervisión de las medidas compensatorias, si está previsto llevarla a cabo (por ejemplo, en caso de que haya incertidumbre en cuanto a la eficacia de las medidas), evaluación de los resultados y seguimiento.

---

<sup>3</sup> Puede exigirse una descripción más o menos detallada según se trate de una notificación para información o para dictamen.