

IV

(Información)

INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA

Gestión de espacios Natura 2000**Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats**

(2019/C 33/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PREFACIO	4
1. Introducción	5
1.1. El artículo 6 dentro del plan general de la Directiva sobre los hábitats y de la Directiva sobre aves y en un contexto más amplio	5
1.2. Relación con el capítulo sobre protección de las especies	7
1.3. Incorporar el artículo 6 al Derecho nacional: la obligación de transposición	7
1.4. El momento de aplicar el artículo 6: ¿A partir de cuándo son aplicables las obligaciones que impone?	8
1.4.1. Zonas de especial protección para las aves con arreglo a la Directiva sobre aves	8
1.4.2. Espacios declarados con arreglo a la Directiva sobre los hábitats	9
2. Artículo 6, apartado 1	10
2.1. Texto	10
2.2. Ámbito de aplicación	10
2.3. ¿Qué deben comprender las «medidas de conservación necesarias»?	11
2.3.1. Fijar objetivos de conservación para lugares concretos	11
2.3.2. Establecer las medidas de conservación necesarias	13
2.3.3. Exigencias ecológicas	14
2.4. ¿Qué forma pueden adoptar las medidas de conservación necesarias?	15
2.4.1. Planes de gestión	15
2.4.2. Medidas reglamentarias, administrativas o contractuales	16
3. Artículo 6, apartado 2	17
3.1. Texto	17
3.2. Ámbito de aplicación	17

	<i>Página</i>
3.3. ¿Qué significa que se «adoptarán las medidas apropiadas para evitar [...]»?	19
3.4. ¿La aplicación es distinta según se trate de un deterioro o una alteración?	20
3.5. Indicadores de deterioro y alteraciones	20
3.5.1. Deterioro de tipos de hábitats y hábitats de especies	21
3.5.2. Alteraciones que repercuten en las especies	22
4. Artículo 6, apartado 3	22
4.1. Texto	22
4.2. Ámbito de aplicación	23
4.3. Relación entre los apartados 2 y 3 del artículo 6	23
4.4. ¿Qué debe entenderse por «plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma [...]»?	24
4.4.1. Proyecto	25
4.4.2. Plan	25
4.4.3. «Sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma»	26
4.5. ¿Cómo determinar si un plan o proyecto puede «afectar de forma apreciable» a un espacio, «ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos»?	27
4.5.1. «[Que] pueda afectar [...]»	27
4.5.2. «[A]fectar de forma apreciable»	29
4.5.3. «[Y]a sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos»	29
4.6. ¿Qué debe entenderse por «adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar»?	30
4.6.1. ¿Qué se entiende por una evaluación «adecuada»?	30
4.6.2. Contenido de la evaluación adecuada	32
4.6.3. «[T]eniendo en cuenta los objetivos de conservación [del] lugar»	33
4.6.4. El concepto de «integridad del lugar»	33
4.6.5. Evaluación de las repercusiones en el lugar	34
4.6.6. Contemplar medidas de mitigación apropiadas para evitar o reducir las repercusiones	35
4.7. Toma de decisiones	36
4.7.1. «Autoridades nacionales competentes»	36
4.7.2. ¿Cuándo debe someterse un plan o proyecto a información pública?	37
4.7.3. Adoptar una decisión a partir de la evaluación adecuada	37
5. Artículo 6, apartado 4	38
5.1. Texto	38
5.2. Ámbito de aplicación	38
5.3. Consideraciones preliminares	39
5.3.1. Examinar las soluciones alternativas	39
5.3.2. Examinar las razones imperiosas de interés público de primer orden	40
5.4. Adoptar medidas compensatorias	42
5.4.1. ¿Qué debe entenderse por «medidas compensatorias» y cuándo debe contemplarse su adopción?	42
5.4.2. «Coherencia global» de la red Natura 2000	43

	<i>Página</i>
5.4.3. Objetivo y contenido general de las medidas compensatorias	44
5.4.4. Elementos clave que deben tenerse en cuenta en las medidas compensatorias	46
5.5. Criterios para la formulación de las medidas compensatorias	46
5.5.1. Compensación específica	46
5.5.2. Compensación efectiva	47
5.5.3. Viabilidad técnica	47
5.5.4. Alcance de la compensación	48
5.5.5. Ubicación para la aplicación de las medidas compensatorias	48
5.5.6. Calendario de ejecución de las medidas compensatorias	49
5.5.7. Aplicación a largo plazo	49
5.6. ¿Quién es responsable de los costes de las medidas compensatorias?	50
5.7. Notificación de las medidas compensatorias	50
5.8. ¿Qué ocurre con los espacios que albergan hábitats o especies prioritarios?	51
5.8.1. Espacios afectados	51
5.8.2. Conceptos de «salud humana», «seguridad pública» y «consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente»	51
5.8.3. Adopción y consecuencias del dictamen de la Comisión	52
Anexo I Comparación de los procedimientos con arreglo a la evaluación adecuada y la EIA/EAE	53
Anexo II Examen de planes y proyectos que afectan a espacios Natura 2000	56
Anexo III Formulario para el envío de información a la Comisión Europea de conformidad con el artículo 6, apartado 4	57

PREFACIO

FINALIDAD Y NATURALEZA DEL PRESENTE DOCUMENTO

El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE) desempeña un papel fundamental en la gestión de los espacios que conforman la red Natura 2000. Con una perspectiva de integración, este artículo señala las diversas tareas que son necesarias para salvaguardar los intereses de conservación de la naturaleza en los espacios declarados.

El presente documento tiene por objeto proporcionar a los Estados miembros una serie de orientaciones sobre la interpretación de algunos conceptos básicos que se emplean en el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats.

En el marco del plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía ⁽¹⁾, la Comisión se comprometió a «actualizar el documento orientativo para la interpretación de las disposiciones del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats en relación con la conservación y la gestión de Natura 2000». Así pues, el presente documento sustituye a la versión original publicada en abril de 2000 ⁽²⁾.

Esta actualización incorpora el amplio corpus de sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la UE a lo largo de los años en relación con el artículo 6 ⁽³⁾. Asimismo, se apoya en una serie de notas publicadas por la Comisión acerca de la gestión de Natura 2000 y en otros documentos orientativos de la Comisión sobre el artículo 6 que conviene considerar junto con el presente documento orientativo ⁽⁴⁾.

Si bien el documento se dirige fundamentalmente a las autoridades de los Estados miembros, se espera que sirva también para ayudar a toda persona que intervenga en la gestión de espacios Natura 2000 y en el procedimiento de autorización del artículo 6 a comprender mejor los aspectos prácticos de la Directiva sobre los hábitats.

El documento se ha elaborado tras la consulta a las autoridades nacionales responsables de la protección de la naturaleza y a las partes interesadas. Su finalidad es servir de guía a las autoridades de los Estados miembros y a toda persona que intervenga en la gestión de espacios Natura 2000 y en el procedimiento de autorización del artículo 6 a la hora de aplicar la Directiva sobre los hábitats. Solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la Unión.

Las interpretaciones proporcionadas por la Comisión no pueden superar el marco de una directiva, sobre todo en el caso que nos ocupa, pues al tratarse de una directiva que consagra el principio de subsidiariedad, da a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para la aplicación en la práctica de las medidas específicas que atañen a los distintos espacios de la red Natura 2000. Los Estados miembros pueden optar por la vía que consideren adecuada para aplicar las medidas prácticas, siempre que con ellas se logren los resultados previstos en la Directiva.

Pese a su carácter interpretativo, el documento no pretende dar respuestas absolutas a cuestiones relativas a espacios concretos. Estas cuestiones deben abordarse caso por caso, teniendo presentes, eso sí, las orientaciones que aquí se brindan.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

Tras un prefacio en el que se exponen de forma general el contenido y la lógica del artículo 6, se presenta en detalle cada uno de los cuatro apartados de este artículo siguiendo la misma estructura general, es decir, una introducción del apartado y su ámbito de aplicación y, a continuación, un análisis de los conceptos fundamentales del apartado y las principales cuestiones que plantea, partiendo de la base de los conocimientos que tiene al respecto la Comisión, la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia de la UE y, en su caso, otros actos jurídicos de la UE.

Para facilitar una lectura rápida de las conclusiones correspondientes, al final de cada sección se ofrece un resumen (en negrita) de los aspectos más importantes del análisis de la Comisión.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/communication_en.pdf

⁽²⁾ Comisión Europea: *Gestión de espacios Natura 2000, Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats*, 2000, ISBN 92-828-9048.

⁽³⁾ En el enlace siguiente se ofrece una recopilación de los asuntos más significativos en relación con el artículo 6: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/caselaw/index_en.htm

⁽⁴⁾ Notas de la Comisión sobre la declaración de ZEC, el establecimiento de objetivos de conservación de los espacios Natura 2000 y el establecimiento de medidas de conservación de los espacios Natura 2000. Documentos orientativos de la Comisión sobre la aplicación del artículo 6 en distintos sectores. Disponibles en: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 6 en su contexto

1.1. EL ARTÍCULO 6 DENTRO DEL PLAN GENERAL DE LA DIRECTIVA SOBRE LOS HÁBITATS Y DE LA DIRECTIVA SOBRE AVES Y EN UN CONTEXTO MÁS AMPLIO

Antes de abordar los pormenores del artículo 6, conviene recordar el lugar que ocupa en el plan general de las Directivas 92/43/CEE ⁽⁵⁾ (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats») y 2009/147/CEE ⁽⁶⁾ (en lo sucesivo, «Directiva sobre aves»), así como los vínculos que mantiene en un contexto jurídico más amplio.

El primer capítulo de la Directiva sobre los hábitats, compuesto por los artículos 1 y 2, se titula «Definiciones». En él se establece el objetivo de la Directiva, a saber, «contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado» ⁽⁷⁾. Asimismo, se proporciona una orientación general a efectos de la aplicación de la Directiva: toda medida que se adopte en virtud de la Directiva debe tener como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento de determinados hábitats y especies «en un estado de conservación favorable» ⁽⁸⁾, al mismo tiempo que se tienen en cuenta «las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales» ⁽⁹⁾.

Los principales requisitos específicos de la Directiva sobre los hábitats están reunidos en los dos capítulos siguientes. El primero se titula «Conservación de los hábitats naturales y de los hábitats de especies» y comprende los artículos 3 a 11. El segundo se denomina «Protección de las especies» y abarca los artículos 12 a 16.

El capítulo «Conservación de los hábitats naturales y de los hábitats de especies» aborda la creación y conservación de espacios cuya designación está motivada por los tipos de hábitats y las especies de interés comunitario que se recogen en los anexos I y II de la Directiva. Estos espacios, junto con las zonas clasificadas con arreglo a la Directiva sobre aves, conforman la red Natura 2000 (artículo 3, apartado 1). Dentro de este capítulo, el artículo 6 contiene disposiciones que regulan la conservación y gestión de espacios Natura 2000. Así pues, considerado en este contexto, el artículo 6 es uno de los más importantes de los veinticuatro artículos de la Directiva, ya que es el que determina en mayor medida la relación entre la conservación y otras actividades socioeconómicas.

El artículo contiene tres conjuntos principales de disposiciones. El apartado 1 atañe a la introducción de las medidas de conservación necesarias y se centra en medidas positivas y proactivas para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y flora silvestres en un estado favorable. El apartado 2 prevé la adopción de medidas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y las alteraciones importantes que repercutan en las especies, de modo que su enfoque es preventivo. Los apartados 3 y 4 formulan una serie de medidas sustantivas y de procedimiento que se aplican a los planes y proyectos que pueden tener efectos apreciables en un espacio Natura 2000.

Dentro de esta estructura, se observa una diferencia entre los apartados 1 y 2, que establecen un régimen general, y los apartados 3 y 4, que definen un procedimiento que se aplica en circunstancias concretas.

Desde un punto de vista global, las disposiciones del artículo 6 son un reflejo del enfoque general establecido en el artículo 2 y en los considerandos de la Directiva, esto es, la necesidad de favorecer la biodiversidad manteniendo o restaurando, en un «estado de conservación favorable», determinados hábitats y especies en su área de distribución natural dentro de la UE, al mismo tiempo que se tienen en cuenta las necesidades de índole económica, social, cultural y regional, con miras a alcanzar un desarrollo sostenible.

Además del lugar que ocupa el artículo 6 dentro del plan general de la Directiva sobre los hábitats, conviene mencionar también sus vínculos con el plan de la Directiva sobre aves:

- En primer lugar, el plan de la Directiva sobre aves es, en líneas generales, comparable al de la Directiva sobre los hábitats. En concreto, puede establecerse un paralelismo entre el capítulo que trata de la «Conservación de los hábitats naturales y de los hábitats de especies» de la Directiva sobre los hábitats y los artículos 3 y 4 de la Directiva sobre aves.

⁽⁵⁾ DO L 206 de 22.7.1992, p. 7.

⁽⁶⁾ DO L 27 de 26.1.2010, p. 7. Directiva por la que se deroga la Directiva 79/409/CEE.

⁽⁷⁾ Artículo 2, apartado 1.

⁽⁸⁾ Artículo 2, apartado 2. El concepto de «estado de conservación favorable» se define en el artículo 1, letras e) e i), y se refiere al estado de conservación de las especies o tipos de hábitats de interés comunitario en su área de distribución natural dentro de la UE.

⁽⁹⁾ Artículo 2, apartado 3.

- En segundo lugar, ha habido un grado considerable de convergencia o fusión entre los planes de ambas Directivas. Por un lado, las zonas de especial protección para las aves (ZEPA) clasificadas con arreglo a la Directiva sobre aves ahora son parte integrante de la red Natura 2000 ⁽¹⁰⁾. Por otro, las disposiciones del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats han pasado a aplicarse también a las ZEPA ⁽¹¹⁾.

El artículo 6, que desempeña un papel fundamental para la consecución de los objetivos de la política de biodiversidad de la UE, debe examinarse también en el contexto más amplio de esta política ⁽¹²⁾. En efecto, las medidas adoptadas en el marco de la política de biodiversidad de la UE pueden contribuir también a la aplicación del artículo 6. En concreto, la labor emprendida para determinar el estado de los ecosistemas como parte del proyecto de cartografía y evaluación de los ecosistemas y sus servicios (MAES, por sus siglas en inglés) ⁽¹³⁾ ofrece indicaciones útiles y pertinentes, sectoriales inclusive, para hacer frente a aspectos como la medición y evaluación del estado de los tipos de ecosistemas correspondientes a los tipos de hábitats generales contemplados en la Directiva sobre los hábitats, la medición de las presiones que sufren los ecosistemas y la cuantificación de las exigencias ecológicas, así como del deterioro y la integridad ecológica de los espacios.

Si se analiza desde una perspectiva más amplia, la del Tratado de la Unión Europea, el artículo 6 puede considerarse un marco fundamental para la materialización del principio de integración, ya que exhorta a los Estados miembros a gestionar los espacios Natura 2000 de una manera sostenible y establece los límites para las actividades que pueden tener una repercusión negativa en espacios protegidos, al tiempo que permite algunas excepciones en circunstancias especiales. También las sinergias con otras políticas medioambientales de la UE, por ejemplo, en materia de agua, medio marino o pesca, pueden ser beneficiosas para las medidas en virtud del artículo 6.

Es posible que las medidas en virtud del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats requieran la adopción de medidas que entren dentro del ámbito de la política pesquera común [Reglamento (UE) n.º 1380/2013]. Más concretamente, podrían ser de aplicación las disposiciones del artículo 11 de la PPC sobre las medidas de conservación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la legislación medioambiental de la Unión. Estas disposiciones se explican en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el establecimiento de medidas de conservación con arreglo a la política pesquera común para espacios Natura 2000 y a efectos de la Directiva Marco sobre la estrategia marina [SWD(2018)288 final]. La Comisión ya ha adoptado varios actos delegados con arreglo al artículo 11 de la PPC (disponibles en: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_es).

En un contexto internacional, el artículo 6 contribuye a la consecución de los objetivos de convenios internacionales sobre conservación de la naturaleza como el Convenio de Berna ⁽¹⁴⁾ y el Convenio sobre la Diversidad Biológica ⁽¹⁵⁾, además de crear un marco más detallado para la conservación y protección de espacios que el de estos convenios.

El artículo 6 es un componente esencial del capítulo de la Directiva sobre los hábitats titulado «Conservación de los hábitats naturales y de los hábitats de especies». Proporciona el marco para la conservación y protección de espacios e incluye medidas proactivas, preventivas y de procedimiento. Atañe tanto a las zonas de especial protección para las aves clasificadas con arreglo a la Directiva sobre aves como a los espacios declarados conforme a la Directiva sobre los hábitats. Este marco supone un instrumento fundamental para el apoyo a los objetivos globales de las dos Directivas y la consecución de los objetivos de la política de la UE sobre biodiversidad y el principio de integración de los aspectos medioambientales en otras políticas de la UE, así como, en última instancia, los objetivos de desarrollo sostenible.

⁽¹⁰⁾ El artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats establece lo siguiente: «La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE».

⁽¹¹⁾ Artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats.

⁽¹²⁾ Comunicación de la Comisión titulada «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural» [COM(2011) 244].

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm

⁽¹⁴⁾ Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981, referente a la celebración del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (DO L 38 de 10.2.1982, p. 1).

⁽¹⁵⁾ Decisión 93/626/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la celebración del Convenio sobre la diversidad biológica (DO L 309 de 13.12.1993, p. 1).

1.2. RELACIÓN CON EL CAPÍTULO SOBRE PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES

Como ya se ha dicho antes, el capítulo de la Directiva sobre los hábitats denominado «Protección de las especies» comprende los artículos 12 a 16 y se refiere a las especies animales y vegetales del anexo IV de la Directiva⁽¹⁶⁾, que requieren una protección estricta, así como a aquellas del anexo V, que requieren medidas de gestión especiales.

Los artículos 12, 13 y 14 contemplan una serie de especies de fauna y flora que también pueden figurar en el anexo II de la Directiva y que, por consiguiente, también estarían amparadas por lo dispuesto en el artículo 6 dentro de los espacios Natura 2000 que las albergan⁽¹⁷⁾. Así pues, una actividad puede, al mismo tiempo, entrar en el ámbito de aplicación de ambos capítulos.

Por ejemplo, la destrucción de una zona de descanso del oso pardo (Ursus arctos) puede violar la prohibición artículo 12, apartado 1, letra d), y, al mismo tiempo, ser contraria al artículo 6 si el lugar de descanso se encuentra dentro de un espacio Natura 2000 designado para dicha especie.

Aunque pueda parecer que esto origina duplicaciones, es preciso señalar lo siguiente:

- En primer lugar, hay especies de fauna o flora contempladas por los artículos 12, 13 y 14 que no figuran en el anexo II, de modo que no se les aplican directamente las medidas de conservación y protección de espacios dentro de la red Natura 2000.
- En segundo lugar, en el caso de especies vulnerables, como grandes carnívoros amparados tanto por el capítulo sobre conservación de hábitats naturales y de hábitats de especies como por el capítulo sobre protección de especies, la protección que les otorga el artículo 6 se limita a espacios de la red Natura 2000, mientras que la protección prevista en el capítulo de protección de especies no se limita a tales espacios. Por consiguiente, el artículo 6 se refiere a la conservación y protección de los **espacios designados** para las especies dentro de la red Natura 2000, mientras que el capítulo sobre protección de especies se aplica a las especies en la totalidad de sus áreas de distribución natural dentro de la UE (se incluyen aquí zonas específicas situadas fuera de la red Natura 2000 en las que esté presente una especie, en particular las zonas de reproducción y de descanso).

Aunque algunas especies de fauna y flora están amparadas tanto por el capítulo sobre conservación de hábitats naturales y de hábitats de especies como por el capítulo sobre protección de especies, el alcance y la naturaleza de las correspondientes disposiciones son distintos.

1.3. INCORPORAR EL ARTÍCULO 6 AL DERECHO NACIONAL: LA OBLIGACIÓN DE TRANSPOSICIÓN

Es importante señalar que las disposiciones del artículo 6 tienen que transponerse al Derecho nacional (es decir, deben ser objeto de disposiciones de Derecho nacional que garanticen la aplicación de sus requisitos). En este sentido, estas disposiciones del artículo 6 están cubiertas por el artículo 23 de la Directiva, según el cual «los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva en un plazo de dos años a partir de su notificación». Dependiendo del Estado miembro, el plazo máximo para la transposición era el 10 de junio de 1994 o la fecha de adhesión a la UE.

Lo anterior refleja el tipo de instrumento jurídico utilizado: una directiva. Las directivas son vinculantes en cuanto al resultado que debe conseguirse, pero dejan en manos de los Estados miembros la elección de la forma y los métodos para lograr ese resultado.

La jurisprudencia reiterada explica que la transposición debe ser clara, precisa y fidedigna y tener una fuerza imperativa indiscutible [véanse los asuntos del Tribunal de Justicia de la UE (en lo sucesivo, «el Tribunal») C-363/85; C-361/88; C-159/99, apartado 32; C-415/01, apartado 21; C-58/02; C-6/04, apartados 21, 25 y 26, y C-508/04, apartado 80]⁽¹⁸⁾].

Los primeros doce Estados miembros debían transponer el artículo 6 a su Derecho nacional a más tardar el 10 de junio de 1994, mientras que para el resto se fijó como límite para la transposición su fecha de adhesión a la UE.

⁽¹⁶⁾ En las orientaciones de la Comisión sobre la protección estricta de especies de interés comunitario se ofrecen más detalles acerca de los vínculos entre las disposiciones relativas a las especies y las disposiciones relativas a la protección de espacios de la Directiva sobre los hábitats. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm

⁽¹⁷⁾ Las disposiciones relativas a la protección de especies de la Directiva sobre los hábitats se aplican a determinadas especies de interés comunitario, pero no a los tipos de hábitats de interés comunitario. Estos solo están amparados por las disposiciones del capítulo sobre «Conservación de los hábitats naturales y de los hábitats de especies» (artículos 3 a 11), lo que significa, por otra parte, que los tipos de hábitats de interés comunitario que se encuentran fuera de la red Natura 2000 no gozan de protección alguna con arreglo a la Directiva sobre los hábitats.

⁽¹⁸⁾ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/es/

1.4. EL MOMENTO DE APLICAR EL ARTÍCULO 6: ¿A PARTIR DE CUÁNDO SON APLICABLES LAS OBLIGACIONES QUE IMPONE?

En general, es preciso distinguir entre la fecha límite para la transposición de las disposiciones del artículo 6 al Derecho nacional y la fecha a partir de la cual esas disposiciones son aplicables a espacios concretos.

Por lo que respecta a espacios concretos, se ha de diferenciar entre las zonas de especial protección para las aves clasificadas con arreglo a la Directiva sobre aves y otros espacios, a saber, los lugares de importancia comunitaria (LIC) y las zonas especiales de conservación (ZEC), con arreglo a la Directiva sobre los hábitats.

1.4.1. Zonas de especial protección para las aves con arreglo a la Directiva sobre aves

Las obligaciones en materia de protección de las zonas de especial protección para las aves (ZEPA) figuran en el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre aves, que, con respecto a estas zonas, establece lo siguiente: «Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar [...] la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo».

Tras la entrada en vigor de la Directiva sobre los hábitats, su artículo 7 sustituyó esas obligaciones de la manera siguiente:

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

Así pues, el artículo 6, apartado 1, no se aplica a las zonas de especial protección para las aves (ZEPA). No obstante, a estas zonas se les aplican unas disposiciones similares en virtud del artículo 3 y del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre aves. La fecha a partir de la que estas disposiciones similares deben en principio aplicarse a las ZEPA es la fecha a partir de la que la Directiva sobre aves pasó a ser aplicable en los Estados miembros (asuntos C-355/90 Comisión/España «Marismas de Santoña» y C-166/97 Comisión/Francia «Estuario del Sena»).

A tenor del artículo 7, no hay ninguna duda: las disposiciones del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, se aplican a las ZEPA ya clasificadas en el momento de la entrada en vigor de la Directiva sobre los hábitats. Sin embargo, tal y como está redactado el artículo 7, cabe preguntarse si lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre aves sigue siendo de aplicación después de la «fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva» (10 de junio de 1994 para los Estados miembros de aquel entonces y la fecha de adhesión para los Estados miembros posteriores) en el caso de los espacios que deberían haber sido clasificados como ZEPA y no lo han sido.

En el asunto «Marismas de Santoña» (C-355/90, apartado 22), el Tribunal determinó que el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre aves era aplicable a un espacio que, pese a no ser una ZEPA, debería haber sido clasificado como tal, y ello a partir de la fecha de aplicación de la Directiva sobre aves (es decir, el 7 de abril de 1981 para los entonces Estados miembros y la fecha de adhesión en el caso de los Estados miembros posteriores).

De acuerdo con el asunto «Basses Corbières» (C-374/98, apartados 43 a 57; véase también el asunto C-141/14), los espacios que no han sido clasificados como ZEPA, aunque hubieran debido serlo, siguen estando sometidos al régimen previsto en el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre aves, que, al no prever excepciones, resulta más estricto que el régimen del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats. La dualidad de los regímenes ofrece a los Estados miembros un incentivo para llevar a cabo clasificaciones en tanto que les da la posibilidad de usar un procedimiento que les permite, por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, y a reserva de determinadas condiciones, adoptar planes o proyectos que afecten negativamente a una ZEPA.

El artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats no se aplica a las ZEPA. Sin embargo, el artículo 3 y el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre aves establecen disposiciones similares, que son aplicables desde la fecha de aplicación de esta Directiva.

Por lo que se refiere a la fecha de aplicación del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats a las ZEPA, estos apartados se aplican a todos los espacios clasificados como ZEPA de conformidad con el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre aves a partir de la fecha de aplicación de la Directiva sobre los hábitats.

Los espacios que no han sido clasificados como ZEPA, aunque deberían haberlo sido, siguen estando sometidos al régimen de protección del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre aves, que es más estricto que el régimen del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats.

1.4.2. Espacios declarados con arreglo a la Directiva sobre los hábitats

El **artículo 6, apartado 1**, se aplica a las ZEC. De acuerdo con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva, un espacio se convierte en ZEC cuando así lo declaran los Estados miembros, algo que solo es posible si el espacio ha sido declarado LIC previamente de conformidad con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva. Un LIC tiene que ser declarado ZEC «lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años».

Al declarar un LIC como ZEC se activa la aplicación del artículo 6, apartado 1, dado que todas las demás medidas previstas en el artículo 6, incluida la obligación de evitar el deterioro (artículo 6, apartados 2, 3 y 4), ya se aplican a los LIC antes de ser declarados ZEC.

El artículo 4, apartado 5, de la Directiva sobre los hábitats dispone lo siguiente:

«Desde el momento en que un lugar figure en la lista a que se refiere el párrafo tercero del apartado 2, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6».

Así pues, al contrario de lo que ocurre con el artículo 6, apartado 1, que solo se aplica cuando un LIC es declarado ZEC, los apartados 2, 3 y 4 de este artículo son aplicables desde el mismo momento en que un espacio es declarado LIC (esto es, antes de que obtenga la declaración de ZEC). El artículo 6, apartado 1, también se aplica a los LIC respecto de los que el plazo de seis años haya expirado y no hayan sido aún declarados ZEC contraviniendo lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4. En otras palabras, la obligación de establecer las medidas de conservación necesarias se aplica a más tardar en el momento en que el plazo de seis años expire.

En las Decisiones de la Comisión por las que se aprueban los LIC se dice claramente lo siguiente: «Cabe resaltar que las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 4, y del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE son aplicables lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años tras la adopción de la lista inicial o de la primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica, en función de la lista en que un lugar de importancia comunitaria fue incluido como tal por vez primera».

Esto significa que el plazo de seis años empieza a contar desde la fecha en que el espacio se haya incluido por primera vez en la Decisión de la Comisión. El hecho de que más adelante se adopten otras decisiones para adaptar algunos de los detalles del lugar no debe servir de excusa para aplazar la declaración como ZEC. No obstante, esas nuevas adaptaciones tendrán que incorporarse al proceso de declaración de ZEC y deberán tenerse en cuenta al establecer las medidas de conservación necesarias.

En el asunto «Draggagi» (C-117/03, apartado 29) el Tribunal dictaminó que «en cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, mencionados en las listas nacionales remitidas a la Comisión, entre los que pueden figurar, en particular, lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva, medidas de protección apropiadas para salvaguardar el citado interés ecológico».

En el asunto «Bund Naturschutz» (C-244/05, apartado 47) el Tribunal concluyó, además, que «el régimen de protección apropiada aplicable a los lugares incluidos en una lista nacional remitida a la Comisión, en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, exige que los Estados miembros no autoricen intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de tales lugares».

En vista de lo anterior, las autoridades de los Estados miembros deben velar por que los espacios incluidos en la lista nacional de LIC propuestos no se deterioren y estén protegidos, a fin de salvaguardar su interés ecológico, incluso antes de que se adopte la lista de LIC de la Unión. Cuando la lista nacional no esté completa, se recomienda a los Estados miembros que salvaguarden también el interés ecológico de los espacios que, de acuerdo con pruebas científicas basadas en los criterios del anexo III de la Directiva sobre los hábitats, deberían figurar en dicha lista. A tal efecto, una sugerencia práctica es que se use debidamente el proceso de la evaluación de impacto ambiental (EIA) con arreglo a la Directiva 2011/92/UE⁽¹⁹⁾ en el caso de los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (en tanto que dicha Directiva les sea de aplicación). El Tribunal ya ha confirmado la importancia que debe concederse a los espacios naturales vulnerables a la hora de decidir si un proyecto ha de someterse a una EIA con arreglo a la Directiva mencionada (C-392/96, apartado 66).

⁽¹⁹⁾ DO L 26 de 28.1.2011, p. 1, modificada por la Directiva 2014/52/UE (DO L 124 de 25.4.2014, p. 1).

Cuanto acaba de decirse puede resumirse como sigue:

Figura de protección	LIC propuesto	LIC	ZEC	ZEPA	Espacios que deberían haber sido declarados ZEPA
Artículo 6, apartado 1	Opcional	Opcional (obligatorio si el plazo de seis años ha expirado)	Obligatorio	No es de aplicación, pero hay disposiciones similares en el artículo 3 y en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre aves que sí son aplicables	No es de aplicación
Artículo 6, apartados 2, 3 y 4	Opcional, pero los Estados miembros han de adoptar medidas de protección que sean apropiadas para salvaguardar el interés ecológico de los espacios ⁽¹⁾ .	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	No es de aplicación, pero estos espacios siguen estando sometidos al régimen de protección del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre aves.

⁽¹⁾ Se aplicaría una obligación similar a los espacios que, de acuerdo con pruebas científicas basadas en los criterios del anexo III de la Directiva sobre los hábitats, deberían figurar en la lista nacional de LIC propuestos.

El artículo 6, apartados 2, 3 y 4, se aplica tanto a los LIC como a las ZEC con arreglo a la Directiva sobre los hábitats, mientras que el artículo 6, apartado 1, solo se aplica a las ZEC con arreglo a dicha Directiva.

Estos apartados no se aplican a los espacios que figuran en una lista nacional remitida a la Comisión en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva. No obstante, los Estados miembros deben adoptar medidas de protección que sean apropiadas para salvaguardar el interés ecológico de estos espacios, en particular no autorizar las intervenciones que puedan poner en grave peligro sus características ecológicas.

Si no se ha presentado una lista nacional completa, se aconseja a los Estados miembros que adopten un enfoque similar con respecto a los espacios que, sobre la base de los criterios científicos de la Directiva, deberían sin lugar a dudas figurar en la lista nacional.

2. ARTÍCULO 6, APARTADO 1

Aclaración de los conceptos de «medidas de conservación necesarias», «objetivos de conservación», «exigencias ecológicas», «planes de gestión» y «medidas reglamentarias, administrativas o contractuales»

2.1. TEXTO

«Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares».

2.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El artículo 6, apartado 1, instituye un régimen de conservación general que deben establecer los Estados miembros en relación con todas las zonas especiales de conservación (ZEC).

El artículo 6, apartado 1:

- Prevé la adopción de medidas de conservación **positivas** –que, de ser necesario, incluirán planes de gestión y 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 que se encuentren en un espacio. En este sentido, el apartado 1 se distingue de los otros tres apartados, que se refieren a medidas preventivas para evitar el deterioro, la alteración y los impactos apreciables en los espacios Natura 2000.
- Sirve de **referencia** para la lógica y la comprensión global del artículo 6 y sus otros tres apartados.
- Establece un régimen de conservación general que se aplica a **todas** las ZEC de la red Natura 2000 sin excepción y a **todos** los tipos de hábitats naturales del anexo I y las especies del anexo II que estén presentes en esos espacios, excepto los indicados como no significativos en el formulario normalizado de datos de Natura 2000 ⁽²⁰⁾.
- Se refiere **específicamente a las ZEC**: el artículo 6, apartado 1, no se aplica a las zonas de especial protección para las aves (ZEPA), al contrario de lo que ocurre con los apartados 2, 3 y 4. De esta forma, el legislador estableció:
 - un régimen de «medidas especiales de conservación» para las **ZEPA** clasificadas con arreglo a la Directiva sobre aves, de acuerdo con el artículo 3 y el artículo 4, apartados 1 y 2, y
 - un régimen de «medidas de conservación necesarias» para las **ZEC** declaradas con arreglo a la Directiva sobre los hábitats, de acuerdo con el artículo 6, apartado 1.
- También se aplica a los LIC respecto de los que el plazo de seis años haya expirado y no hayan sido aún declarados ZEC contraviniendo lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4. En otras palabras, la obligación de establecer las medidas de conservación necesarias se aplica a más tardar en el momento en que el plazo de seis años expire.
- Guarda relación con el artículo 1, letra a), donde se define la «conservación» como un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable.
- Guarda relación con el artículo 2, apartado 2, donde se dispone que las medidas adoptadas en virtud de la Directiva (sobre los hábitats) tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.
- Guarda relación con el artículo 2, apartado 3, en el que se especifica que las medidas deben tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

Los Estados miembros están obligados, con respecto a todas las ZEC, a fijar medidas de conservación y a adoptar las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales adecuadas. Las medidas deben establecerse, a más tardar, en el plazo de seis años desde la adopción de las listas de la Unión de lugares de importancia comunitaria (LIC).

Se trata de medidas positivas y específicas para espacios concretos que se aplican a todos los tipos de hábitats naturales del anexo I y las especies del anexo II presentes en los espacios, excepto aquellos cuya presencia no sea significativa de acuerdo con el formulario normalizado de datos de Natura 2000. Su finalidad es mantener o restablecer, en un estado de conservación favorable, los hábitats naturales y las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario, y toman en consideración las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

2.3. ¿QUÉ DEBEN COMPRENDER LAS «MEDIDAS DE CONSERVACIÓN NECESARIAS»?

2.3.1. Fijar objetivos de conservación para lugares concretos ⁽²¹⁾

En el preámbulo de la Directiva se hace referencia en varias ocasiones al concepto de «objetivos de conservación», que, en el artículo 6, apartado 3, se menciona de forma explícita. El artículo 4, apartado 4, y el artículo 6, apartado 1, de la Directiva también subrayan la necesidad de este concepto. Es útil, pues, analizar a qué se refieren los «objetivos de conservación» y cuál es su relación con el establecimiento de las medidas de conservación necesarias para las ZEC con arreglo al artículo 6, apartado 1.

⁽²⁰⁾ Decisión 2011/484/UE de la Comisión, relativa a un formulario de información sobre un espacio Natura 2000: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:ES:PDF>

⁽²¹⁾ Se ofrecen más detalles al respecto en la nota de la Comisión sobre el establecimiento de objetivos de conservación (2013): http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_ES.pdf

El artículo 1 establece que, a efectos de la Directiva, por «conservación» debe entenderse «un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable».

Tal y como se dispone en el artículo 2, el objeto de la Directiva sobre los hábitats es contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Las medidas adoptadas en el marco de la Directiva pretenden conseguir que las especies y tipos de hábitats a los que se refiere lleguen a un «estado de conservación favorable», es decir, que su supervivencia a largo plazo quede garantizada en la totalidad de su área de distribución natural dentro de la UE.

Si bien cada espacio contribuye a lograr un **estado de conservación favorable**, este objetivo global **solo puede definirse y alcanzarse desde la perspectiva del área de distribución natural de una especie o un tipo de hábitat** [véase el artículo 1, letras e) e i), de la Directiva]. Por consiguiente, el objetivo general de conservación consistente en alcanzar un estado de conservación favorable solo puede considerarse al nivel adecuado, por ejemplo, a nivel nacional, biogeográfico o europeo.

Sin embargo, el **objetivo general de lograr un estado de conservación favorable** para todos los tipos de hábitats y las especies de los anexos I y II de la Directiva sobre los hábitats **ha de traducirse en objetivos de conservación para espacios concretos**. Hay que distinguir, pues, entre los objetivos de conservación para espacios concretos y el objetivo global de alcanzar un estado de conservación favorable.

Los objetivos de conservación para un espacio concreto son una serie de objetivos específicos que deben lograrse en el lugar a fin de garantizar que este contribuye de la mejor manera posible a la consecución de un estado de conservación favorable al nivel adecuado (teniendo en cuenta el área de distribución natural de la especie o tipo de hábitat de que se trate).

Es preciso establecer objetivos de conservación para espacios concretos no solo en el caso de las zonas especiales de conservación (ZEC) con arreglo a la Directiva sobre los hábitats, sino también en el caso de las zonas de especial protección para las aves (ZEPA) en virtud de la Directiva sobre aves, con vistas a cumplir lo dispuesto en el artículo 2, el artículo 3 y el artículo 4, apartados 1, 2 y 4, de esta Directiva.

En principio, los objetivos de conservación para un espacio concreto han de fijarse para todas las especies y los tipos de hábitats de interés comunitario contemplados en la Directiva sobre los hábitats y para las especies de aves del anexo I de la Directiva sobre aves o las especies de aves migratorias cuya presencia sea periódica y significativa en el espacio. Ahora bien, no es necesario fijar objetivos de conservación o medidas de conservación específicos en el caso de las especies o los tipos de hábitats cuya presencia en un espacio no sea significativa de acuerdo con el formulario normalizado de datos de Natura 2000 ⁽²²⁾.

Los objetivos de conservación para un espacio específico deben basarse en las exigencias ecológicas de estos tipos de hábitats naturales y especies presentes en el espacio (véase la sección 2.3.3 más adelante) y deben definir el estado de conservación que se desea para ellos en el espacio en cuestión. Han de reflejar la importancia del espacio de cara al mantenimiento o el restablecimiento de los tipos de hábitats y las especies presentes en él, así como su importancia con miras a la coherencia de Natura 2000. Además, es preciso que reflejen las amenazas de degradación o destrucción a las que están expuestos los hábitats y las especies del espacio, en particular las amenazas derivadas del cambio climático.

A fin de potenciar al máximo la contribución de un espacio a la consecución de un estado de conservación favorable al nivel adecuado, los objetivos de conservación específicos para ese espacio deben determinar el estado de conservación deseado para las especies y los tipos de hábitats presentes en él. Estos objetivos, que a veces se definen como un conjunto de metas que deben conseguirse en un plazo de tiempo determinado, han de establecerse en función de la evaluación que figure en el formulario normalizado de datos acerca del estado de conservación de cada especie y tipo de hábitat en el espacio en cuestión.

Los objetivos de conservación pueden reflejar las prioridades para un espacio. En el asunto C-241/08, el Tribunal concluyó que «los objetivos de conservación y de restablecimiento en el marco de la red Natura 2000 pueden exigir, como ha señalado con razón la Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones, la resolución de conflictos entre distintos objetivos».

Es importante establecer una diferencia clara entre objetivos y medidas. Por ejemplo, cabe esperar que los objetivos de conservación se mantengan razonablemente estables a lo largo del tiempo; de hecho, en la mayoría de los casos tienen que ser objetivos a largo plazo. En cambio, es muy probable que las medidas de conservación necesarias para alcanzar esos objetivos experimenten modificaciones, por ejemplo, en respuesta a cambios en las pautas de las amenazas que pesan sobre un espacio y, por supuesto, debido a los efectos previsiblemente positivos de las medidas de conservación ya adoptadas.

Una vez se determinan los objetivos de conservación para un espacio Natura 2000, hay cierta flexibilidad a la hora de definir y fijar las medidas de conservación. Por tanto, se pueden contemplar varias opciones (escogiendo entre medidas reglamentarias, administrativas o contractuales) que tengan en cuenta otras actividades socioeconómicas en el espacio.

⁽²²⁾ Es decir, todas las especies respecto a las cuales se indique que el tamaño y la densidad de su población no son significativos en relación con las poblaciones presentes en el territorio nacional (tamaño de población de categoría D), así como los tipos de hábitats cuya representatividad esté catalogada como no significativa (categoría D).

Ejemplos de objetivos de conservación para lugares concretos

1. Se declara el espacio X debido a su relevancia para el tipo de hábitat «prado seminatural» (6210). De acuerdo con el formulario normalizado de datos, el estado de conservación del tipo de hábitat es deficiente (marcado como clase C en el formulario). Así pues, el objetivo de conservación para este espacio puede ser el de mejorar la conservación del tipo de hábitat hasta la clase A (excelente) en un plazo de diez años, teniendo en cuenta que el estado de conservación de este tipo de hábitat en la región es muy desfavorable. Las medidas de conservación necesarias que se establezcan en virtud del artículo 6, apartado 1, se diseñarán con el fin de lograr ese objetivo.
2. Se declara el espacio Y por albergar una amplia área de turberas altas activas (7110). Según el formulario normalizado de datos, el estado de conservación del tipo de hábitat es excelente (marcado como clase A en el formulario). Por tanto, el objetivo de conservación que se fija para el espacio es simplemente el de mantener ese estado, a pesar de que el estado de conservación del tipo de hábitat en la región sea desfavorable. No se establecerá ninguna medida de conservación con arreglo al artículo 6, apartado 1, ya que no se requiere ninguna medida de gestión activa para que el espacio mantenga su estado.

En principio, los objetivos de conservación deben fijarse específicamente para cada espacio y abarcar todas las especies y todos los tipos de hábitats cuya presencia en el espacio sea significativa. Estos objetivos han de basarse en las exigencias ecológicas de las especies y los hábitats presentes y determinar el estado de conservación deseado para dichas especies y hábitats en el espacio. Por otra parte, los objetivos deben ir en función de la evaluación que figure en el formulario normalizado de datos acerca del estado de conservación de cada especie y tipo de hábitat en el espacio en cuestión.

Los objetivos de conservación deben reflejar asimismo la relevancia del espacio a efectos de la coherencia de Natura 2000, de forma que cada espacio contribuya de la mejor manera posible a la consecución de un estado de conservación favorable al nivel geográfico adecuado dentro del área de distribución natural de la especie o el tipo de hábitat correspondiente.

2.3.2. Establecer las medidas de conservación necesarias⁽²³⁾

Las medidas de conservación son los mecanismos y actuaciones que deben ponerse en marcha de manera efectiva en un espacio Natura 2000 para conseguir sus objetivos de conservación y hacer frente a las presiones y amenazas que pesan sobre las especies y los hábitats del espacio.

De acuerdo con el artículo 6, apartado 1, «los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias» que respondan a las exigencias ecológicas de los hábitats y las especies de interés comunitario que estén presentes. Esto ha de entenderse en el sentido de que **deben adoptarse** todas las medidas de conservación necesarias.

Así lo confirma el Tribunal, que en una de sus sentencias declaró lo siguiente: «[L]a Directiva impone la adopción de medidas de conservación necesarias, lo que excluye cualquier margen de apreciación a este respecto por parte de los Estados miembros y limita las eventuales facultades reglamentarias o decisorias de las autoridades nacionales a los medios que deben emplearse y a las opciones técnicas que deban realizarse en el marco de dichas medidas. [...] [C]on los términos empleados en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva, el legislador comunitario ha querido imponer a los Estados miembros **la obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias** que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies contempladas, respectivamente, en los anexos I y II de la Directiva» (asunto C-508/04, apartados 76 y 87).

Por otra parte, el Tribunal ha afirmado que «el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats y el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves exigen, so pena de verse privados de cualquier efecto útil, no solo la adopción de las medidas de conservación necesarias para mantener un estado de conservación favorable de los hábitats y de las especies protegidos en el lugar de que se trate, sino también, y sobre todo, **su aplicación efectiva**» (asunto C-441/17, apartado 213).

La obligación consiste en establecer las medidas de conservación necesarias, independientemente de que se apliquen en un espacio concreto o incluso, en ocasiones, fuera de los límites del espacio o en varios espacios. En algunos casos, puede ocurrir que un aspecto importante del cumplimiento del artículo 6, apartado 1, por parte de un Estado miembro sea la adopción de medidas con un alcance más amplio y que, sin embargo, contribuyan a objetivos de conservación específicos para un espacio concreto y estén adaptadas a las exigencias ecológicas de los hábitats y las especies protegidos en la ZEC en cuestión. Esto puede ser especialmente pertinente en el caso de espacios marinos respecto de los que, por ejemplo, una amplia regulación de las actividades pesqueras⁽²⁴⁾ pudiera suponer un elemento significativo del cumplimiento del artículo 6, apartado 1.

⁽²³⁾ Véase la nota de la Comisión sobre el establecimiento de medidas de conservación (2013): http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_ES.pdf

⁽²⁴⁾ De acuerdo con las normas en virtud de la política pesquera común, incluidas las medidas adoptadas con arreglo al artículo 11 del Reglamento (UE) n.º 1380/2013.

Elementos clave que deben tenerse en cuenta al establecer las medidas de conservación necesarias ⁽²⁵⁾

Una **sólida base de conocimientos** sobre las condiciones que se dan en el lugar, el estado de las especies y los hábitats, y las principales presiones y amenazas que pueden afectarlos, los usos de la tierra existentes y los intereses de las distintas partes, etc. Esta información ha de incluir la localización exacta de los principales elementos naturales (tipos de hábitats y especies), los principales usos de la tierra y actividades que pueden influir en el estado de conservación de los hábitats y las especies de que se trate, la identificación de todas las partes interesadas que deben participar o ser consultadas en el proceso de planificación de la gestión, y los posibles conflictos, así como los posibles medios para solucionarlos.

La **participación**, las **consultas** y la **comunicación** a la hora de planificar y preparar la gestión de la conservación de un espacio Natura 2000 permiten tomar en consideración la opinión de las personas que viven o trabajan en el lugar o que hacen uso de él, así como garantizar el compromiso de las distintas partes interesadas con la gestión del lugar, de manera que las probabilidades de éxito sean mayores. La participación puede tener lugar durante todo el proceso de planificación de la gestión, empezando por la consulta y la implicación de las partes interesadas desde una fase temprana para informarles de los objetivos de conservación y la importancia del espacio y aclarar las medidas necesarias para una gestión adecuada. Una forma de hacerlo es, por ejemplo, a través de comités o grupos directores en los que participen las autoridades locales y representantes de los propietarios de tierras, los usuarios y los principales agentes del espacio Natura 2000. Para ello, se requieren una organización eficiente del proceso, la colaboración entre las distintas esferas políticas, suficiente personal y presupuesto, y el uso de instrumentos de comunicación efectivos. Por otra parte, la oferta de formación específica, la introducción de métodos eficaces de resolución de conflictos y la facilitación del conjunto del proceso mediante la designación específica de un «defensor del lugar» también pueden aportar un notable valor añadido.

Definir las medidas de conservación necesarias con el grado de detalle suficiente (quién se ocupa de cada tarea, cuándo y cómo) facilita su aplicación y puede evitar posibles conflictos. Las medidas deben ser realistas, estar cuantificadas, ser gestionables y estar formuladas con claridad, partiendo de un nivel de conocimientos técnicos adecuado que permita identificar las medidas esenciales y aquellas para las que caben distintas opciones alternativas de ejecución, en función de los intereses locales. Ha de indicarse la ubicación exacta y ofrecerse una descripción de los medios e instrumentos necesarios para la ejecución de las medidas, por ejemplo, a través de un plan de trabajo lo suficientemente flexible para que pueda revisarse y adaptarse según las necesidades. Es importante también fijar un plazo para revisar la ejecución de las medidas de conservación adoptadas, su idoneidad y los avances realizados en pos de la consecución de los objetivos de conservación.

Deben considerarse **los recursos necesarios** para aplicar las medidas de conservación en cualquiera de los instrumentos de gestión de espacios Natura 2000, teniendo en cuenta, en particular, la información sobre los costes estimados de la aplicación y el seguimiento, de administración, de indemnizaciones, etc., así como en relación con los recursos humanos y capacidades requeridos y los **posibles instrumentos financieros**. En consecuencia, es preciso tener plenamente en cuenta los múltiples beneficios que se obtienen al invertir en Natura 2000 a través de sus servicios ecosistémicos. Deben analizarse igualmente las diversas actividades socioeconómicas y sus interacciones con el medio natural a fin de determinar los posibles costes y beneficios de la gestión de un espacio y las necesidades reales de financiación.

Hay que garantizar **una aplicación y una comunicación eficaces** mediante un mecanismo que ponga de manifiesto no solo que se han establecido las medidas necesarias, sino también que estas medidas se aplican de manera efectiva, y poniendo las medidas a disposición del público (por ejemplo, en sitios web o en registros oficiales) como fuente de información para todos los interesados.

El artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats impone la obligación de establecer y aplicar las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y las especies contemplados en los anexos I y II, lo que excluye cualquier margen de apreciación a este respecto por parte de los Estados miembros.

2.3.3. Exigencias ecológicas

El artículo 6, apartado 1, especifica que las medidas de conservación necesarias deben responder a «las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares». Los Estados miembros deben, pues, determinar las medidas de conservación según las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y las especies.

⁽²⁵⁾ Basado en la nota de la Comisión sobre el establecimiento de medidas de conservación de los espacios Natura 2000, disponible en: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_ES.pdf

Aunque en la Directiva no se ofrece ninguna definición de «exigencias ecológicas», el propósito y el contexto del artículo 6, apartado 1, indican que el concepto comprende todas las necesidades ecológicas, incluidos factores tanto bióticos como abióticos, que se consideran imprescindibles para garantizar la conservación de los tipos de hábitats y las especies, incluidas sus relaciones con el entorno físico (aire, agua, suelo, vegetación, etc.) ⁽²⁶⁾.

Las exigencias se basan en los conocimientos científicos y solo pueden determinarse caso por caso, según los tipos de hábitats naturales del anexo I, las especies del anexo II y los espacios que los albergan. Estos conocimientos son determinantes para poder diseñar las medidas de conservación adaptadas a cada caso.

Las exigencias ecológicas pueden variar de una especie a otra, y en el caso de una misma especie, también de un espacio a otro.

Así pues, las exigencias ecológicas de los murciélagos incluidos en el anexo II de la Directiva son distintas durante su período de hibernación (momento en el que descansan bajo tierra, en oquedades o en madrigueras) y durante su período de actividad, a partir de la primavera (época en que abandonan sus cuarteles de invierno y reanudan la caza de insectos).

Las exigencias ecológicas del anfibio Triturus cristatus del anexo II varían a lo largo de su ciclo de vida. Esta especie hiberna en la tierra (cavidades, fisuras, etc.) y luego deposita sus huevos en lagunas durante la primavera y el principio del verano. Después abandona el medio acuático y vive en tierra firme durante el verano y el otoño. Por tanto, las exigencias ecológicas de la misma especie pueden variar en función del espacio de que se trate (zona acuática o terrestre). Por otra parte, el área de distribución natural de esta especie en Europa es muy amplia, de modo que sus exigencias ecológicas pueden variar también de un punto a otro de su área de distribución.

Es responsabilidad de los Estados miembros determinar las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los espacios. A este respecto, puede ser interesante para los Estados miembros intercambiar sus conocimientos sobre la materia con el apoyo de la Comisión Europea y el Centro Temático Europeo de Diversidad Biológica de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

Las medidas de conservación deben ser acordes a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en un espacio. Las exigencias ecológicas, que comprenden todas las necesidades ecológicas que se consideran imprescindibles para garantizar la conservación de los tipos de hábitats y las especies, solo pueden determinarse caso por caso y partiendo de conocimientos científicos.

2.4. ¿QUÉ FORMA PUEDEN ADOPTAR LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN NECESARIAS?

Las medidas de conservación pueden adoptar la forma de las «apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales» y, «en su caso, adecuados planes de gestión».

La decisión, en consonancia con el principio de subsidiariedad, corresponde a los Estados miembros. La Directiva dispone los resultados que deben conseguirse y deja en manos de los Estados miembros la decisión sobre cómo hacerlo en la práctica. A menudo, a la hora de gestionar espacios Natura 2000, se usa una combinación de las distintas opciones recogidas en el artículo 6, apartado 1.

Sea como fuere, es preciso definir claramente las responsabilidades respecto de la aplicación de las medidas de conservación, así como los recursos financieros correspondientes.

2.4.1. Planes de gestión

Las medidas de conservación necesarias pueden implicar «en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo». Estos planes de gestión deben abordar todas las actividades existentes, incluidas las que se realizan de forma periódica, como las actividades agrarias cotidianas; en cambio, los planes y proyectos nuevos se contemplan en el artículo 6, apartados 3 y 4.

⁽²⁶⁾ La labor en el marco del proyecto de cartografía y evaluación de los ecosistemas y sus servicios puede servir de base para la identificación de las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I. En este sentido, véase, en particular, el quinto informe técnico (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

En general, los planes de gestión relativos a un espacio se usan para formular los objetivos de conservación de ese espacio, sobre la base de un análisis del estado de conservación de las especies y los hábitats que hay en él, así como de las presiones y amenazas que pesan sobre ellos, junto con las medidas necesarias para alcanzar los objetivos formulados. Los planes de gestión suelen usarse como instrumento para orientar a los gestores y demás partes interesadas a la hora de abordar la conservación de espacios Natura 2000 y para implicar a las distintas autoridades y agentes socioeconómicos, incluidas las comunidades locales, los propietarios de tierras, los agricultores y ganaderos, los pescadores y otros grupos de interés, en la aplicación de las medidas de conservación necesarias que se hayan determinado.

Los planes de gestión son un instrumento valioso a fin de garantizar que el artículo 6, apartado 1, se aplica de forma clara y transparente, de modo que todas las partes interesadas puedan estar informadas de lo que se pretende lograr con Natura 2000 y participen activamente en el debate. Los planes de gestión pueden ayudar también a determinar las necesidades de financiación para las medidas y lograr una mejor integración con otros planes.

La expresión «en su caso» quiere decir que los planes de gestión pueden no ser siempre necesarios. Ahora bien, si un Estado miembro opta por estos planes, lo normal es que sea conveniente establecerlos antes de adoptar cualquier otra de las medidas mencionadas en artículo 6, apartado 1, en especial las medidas contractuales. A menudo, las medidas contractuales implican una relación entre las autoridades competentes y propietarios de tierras específicos y se limitan a tierras cuya superficie, en general, es menor que la de un espacio dado. Por tanto, un plan de gestión dirigido a la totalidad del espacio proporcionará un marco más amplio, y su contenido constituirá un valioso punto de partida para determinar los pormenores de las medidas contractuales.

Los planes de gestión tienen que ser «adecuados» y «específicos a los lugares», es decir, deben ser específicos para los espacios de la red Natura 2000. Los planes de gestión existentes para otras categorías de espacios protegidos (por ejemplo, parques nacionales o naturales, etc.) no siempre bastan para hacer frente a la gestión de espacios Natura 2000 y, por tanto, conviene adaptarlos o dotarlos de medidas adicionales que permitan lograr los objetivos de conservación específicos de las especies y los tipos de hábitats de interés comunitario presentes en el espacio. Además, es posible que los límites de otros tipos de espacios protegidos y los de los espacios Natura 2000 no coincidan.

Los planes de gestión pueden ser documentos independientes o estar «integrados en otros planes de desarrollo», en sintonía con el principio de integración del medio ambiente en otras políticas de la UE. Cuando se trate de un plan integrado, hay que velar por que se fijen objetivos y medidas de conservación claros para los hábitats y las especies correspondientes que estén presentes en el lugar.

Los planes de gestión para los espacios Natura 2000 son un instrumento valioso para garantizar que las disposiciones del artículo 6, apartado 1, se aplican de forma clara y transparente y con la participación de las partes interesadas. No siempre son necesarios, pero si se emplean, han de estar diseñados específicamente para cada espacio o, en su caso, integrados en otros planes de desarrollo ya existentes. Estos planes deben hacer referencia a todas las actividades conocidas, mientras que los planes y proyectos nuevos se contemplan en el artículo 6, apartados 3 y 4.

2.4.2. Medidas reglamentarias, administrativas o contractuales

La expresión «en su caso» se refiere solo a los planes de gestión y no a las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que son necesarias en todos los casos (asunto C-508/04, apartado 71). Así pues, aun cuando un Estado miembro considere innecesario un plan de gestión, tendrá, sin embargo, que adoptar estas otras medidas.

La división de las medidas en tres categorías debe entenderse en un sentido amplio. Son varias las medidas que pueden considerarse adecuadas para lograr los objetivos de conservación establecidos para cada espacio. Si bien suele requerirse una gestión activa, en algunos casos pueden ser necesarias también medidas preventivas de carácter más pasivo (por ejemplo, la no intervención). Por otra parte, no siempre tienen que ser medidas nuevas, puesto que si las medidas existentes son adecuadas, pueden considerarse suficientes.

- Las «medidas reglamentarias» suelen seguir una pauta establecida en la normativa correspondiente y pueden disponer requisitos específicos sobre las actividades que pueden estar autorizadas, restringidas o prohibidas en el lugar.
- Las «medidas administrativas» pueden establecer disposiciones pertinentes en relación con la aplicación de medidas de conservación o con la autorización de otras actividades en el espacio.

- Las «medidas contractuales» consisten en la celebración de contratos o acuerdos, normalmente entre las autoridades de gestión y los propietarios de tierras o los usuarios del espacio.

Los «acuerdos agroambientales» y las «medidas silviambientales» constituyen un buen ejemplo de medidas contractuales que toman en consideración los requisitos socioeconómicos a la hora de celebrar acuerdos que sean beneficiosos para los espacios Natura 2000. Estas medidas han de diseñarse de conformidad con las medidas de conservación establecidas para el espacio de que se trate y con miras a alcanzar sus objetivos de conservación.

- Los «acuerdos agroambientales» con agricultores en el marco de los programas de desarrollo rural pueden usarse como medida contractual dirigida a mantener o mejorar el estado de conservación de determinados tipos de hábitats (por ejemplo, praderas, pastos, etc.) y especies en varios espacios.
- Las «medidas silviambientales» pueden emplearse también para celebrar contratos y acuerdos con los propietarios forestales en relación con la gestión de los bosques, con el objetivo de favorecer la conservación de determinados hábitats y especies.

En este sentido, todos los fondos de la UE que sean apropiados (por ejemplo, los fondos regionales y de desarrollo rural, así como el programa LIFE ⁽²⁷⁾) deben considerarse un medio para la aplicación de las medidas mencionadas ⁽²⁸⁾.

La elección entre medidas reglamentarias, administrativas o contractuales se deja en manos de los Estados miembros, en consonancia con el principio de subsidiariedad. No obstante, los Estados miembros tienen que elegir por lo menos una de las tres categorías de medidas, es decir, reglamentarias, administrativas o contractuales.

No existe una jerarquía entre las tres categorías. Por consiguiente, los Estados miembros pueden decidir si en un espacio Natura 2000 aplican solo una categoría de medidas (por ejemplo, únicamente medidas contractuales) o una combinación de medidas (por ejemplo, una combinación de medidas reglamentarias y contractuales en función de los problemas de conservación de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en el espacio). Por otra parte, además de las medidas obligatorias que hayan seleccionado, los Estados miembros pueden elaborar y poner en marcha planes de gestión.

Las tres categorías de medidas se califican de «apropiadas», pero la Directiva no define este calificativo. No obstante, en el caso del artículo 6, apartado 1, las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales se engloban en el concepto de medidas de conservación. El calificativo «apropiadas» no tiene, pues, otro objetivo más que el de recordar que, independientemente del tipo de medida que escojan los Estados miembros, hay una obligación de garantizar que estas medidas se ajustan a las exigencias ecológicas de los elementos esenciales del espacio Natura 2000 y respetan el objetivo general de la Directiva definido en el artículo 2, apartados 1 y 2.

Por lo que se refiere a las ZEC, los Estados miembros están obligados a establecer y aplicar las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales apropiadas. Estas medidas deben a) responder a las exigencias ecológicas de los hábitats del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los espacios y b) cumplir el objetivo general de la Directiva de mantener o restablecer, en un estado de conservación favorable, los hábitats naturales y las especies de fauna y flora de interés comunitario.

3. ARTÍCULO 6, APARTADO 2

Aclaración de los conceptos de «medidas apropiadas para evitar», «deterioro» y «alteración»

3.1. TEXTO

«Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva».

3.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El artículo parte del **principio de prevención**: «Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para **evitar**, en las zonas especiales de conservación, el deterioro [...] [y] las alteraciones [...]».

⁽²⁷⁾ Reglamento (UE) n.º 1293/2013.

⁽²⁸⁾ Financiar Natura 2000: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm

Estas medidas van más allá de las medidas de gestión necesarias a efectos de la conservación, que ya están contempladas en el artículo 6, apartado 1. Las expresiones «evitar» y «[que] puedan tener un efecto apreciable» ponen de manifiesto el carácter anticipativo de las medidas que deben adoptarse. Así pues, no es aceptable esperar a que se produzcan deterioros o alteraciones para adoptar medidas (asunto C-418/04; véase también en la sección 4.4.1 la interpretación de «puedan» en el artículo 6, apartado 3).

El apartado 2 debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar que no se produce ningún deterioro o alteración importante. Para ello, se ha de evitar cualquier deterioro de los hábitats naturales y los hábitats de las especies, ya sea provocado por el ser humano o de origen natural pero previsible.

El alcance del apartado 2 es mayor que el de los apartados 3 y 4, que solo se refieren a planes y proyectos. En efecto, este apartado también se aplica a la ejecución de todas las actividades en curso, como las agrarias, pesqueras o de gestión del agua, que pueden quedar fuera del ámbito de aplicación del apartado 3⁽²⁹⁾, así como a los planes y proyectos autorizados previamente y que después se hayan revelado capaces de producir deterioros o alteraciones⁽³⁰⁾. Por otra parte, puede aplicarse también a la ejecución de los planes o proyectos autorizados antes de que el apartado 3 pasara a ser aplicable (C-399/14, apartado 33).

El artículo 6, apartado 2:

- Se aplica **permanentemente** en las ZEC, los LIC y las ZEPA, y puede referirse a actividades o acontecimientos pasados, presentes o futuros. Si hay probabilidades de que una actividad que ya se realiza en una ZEC o una ZEPA provoque el deterioro de los hábitats naturales o alteraciones que afecten a las especies que hayan motivado la declaración del espacio, entonces dicha actividad debe ser objeto, cuando proceda, de las medidas apropiadas que se prevén en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats o en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre aves respectivamente. Esto puede requerir, en su caso, que se ponga fin al efecto negativo deteniendo la actividad o adoptando medidas de atenuación o de restauración, lo que se puede hacer a través de una evaluación ex post.

Así lo confirma el asunto «Owenduff» (C-117/00, apartados 28 a 30)⁽³¹⁾, en el que el Tribunal falló que se había violado el artículo 6, apartado 2, porque no se habían adoptado medidas para evitar el deterioro en una ZEPA de los hábitats de las especies que habían motivado su declaración.

El Tribunal ha dictaminado igualmente que si un Estado miembro establece, con carácter general, que determinadas actividades practicadas en las condiciones y en los territorios autorizados por las leyes y los reglamentos que estén en vigor no constituyen actividades perturbadoras ni tienen tales efectos, dicho Estado miembro no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats (asunto C-241/08, apartado 76).

- **No se limita a los actos deliberados**, sino que puede aplicarse también a cualquier hecho casual (incendios, inundaciones, etc.), siempre que sea previsible (por ejemplo, si suele producirse cada ciertos años⁽³²⁾). En el caso de las catástrofes, se refiere únicamente a la obligación de adoptar medidas de precaución (relativas) para reducir el riesgo de que se produzca una catástrofe que pueda comprometer la consecución del objetivo de la Directiva.
- **No se limita a las actividades humanas**. En el asunto C-6/04, apartado 34, el Tribunal consideró que «para dar cumplimiento al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, puede ser necesario adoptar tanto medidas destinadas a evitar daños y perturbaciones externos causados por el hombre, como medidas cuyo objeto sea detener los procesos naturales que puedan alterar el estado de conservación de las especies y de los hábitats naturales en las ZEC». Por ejemplo, en el caso de la sucesión natural o de los efectos del cambio climático, sería necesario adoptar medidas para detener o contrarrestar este proceso si se considera que está afectando de manera negativa a las especies y los tipos de hábitats por los que se ha declarado un espacio. En consecuencia, las situaciones que son dinámicas por naturaleza, así como las modificaciones ligadas al cambio climático (por ejemplo, aumento del nivel del mar, desaparición de especies o aparición de nuevas especies, etc.), han de valorarse caso por caso⁽³³⁾.

⁽²⁹⁾ Véase también la sección 4.4.1 del presente documento acerca del término «proyecto».

⁽³⁰⁾ Asunto C-127/02, apartado 37. Véase también la sección 4.3 del presente documento acerca de la relación entre los apartados 2 y 3 del artículo 6.

⁽³¹⁾ Véanse también los asuntos C-75/01, C-418/04, C-508/04 y C-301/12.

⁽³²⁾ En particular, las proyecciones climáticas indican una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos que deben tenerse en cuenta.

⁽³³⁾ Véanse las orientaciones sobre el cambio climático y Natura 2000 en <http://ec.europa.eu/environment/nature/climatechange/pdf/Guidance%20document.pdf>

El legislador tuvo en cuenta una serie de «límites» a la responsabilidad de los Estados miembros:

- **Límite espacial:** las medidas se refieren únicamente a las especies y los hábitats situados «en las zonas especiales de conservación» (ZEC). Sin embargo, si hubiera sucesos externos que pudieran afectar a las especies y los hábitats presentes en una ZEC, podría ser necesario poner en marcha medidas fuera de la ZEC. Por ejemplo, en el caso de un vertido tóxico que afecte a un humedal, la aplicación del apartado 2 supondría haber adoptado todas las medidas preventivas para evitar el vertido, aun cuando este haya tenido lugar lejos del humedal. De hecho, el artículo no especifica que las medidas tengan que **adoptarse en** las ZEC, sino que deben **evitar el deterioro** en estos espacios. Lo mismo se puede decir de las ZEPA.
- **Límite de hábitats y especies contemplados:** las medidas apropiadas atañen únicamente a los hábitats y las especies «que hayan motivado la designación de las zonas». En concreto, los hábitats y las especies con respecto a los cuales hay que adoptar las medidas son los que figuran en el formulario normalizado de datos de Natura 2000 (véanse las secciones 2.2 y 4.6.3). El objetivo no es, por tanto, adoptar medidas generales de protección, sino medidas dirigidas a las especies y los hábitats que hayan justificado la selección de un espacio (es decir, aquellos cuya presencia en un espacio sea significativa, de acuerdo con el formulario normalizado de datos, y consten en el acto de declaración). Así pues, para determinar la alteración o el deterioro hay que remitirse a la información comunicada por los Estados miembros y utilizada para garantizar la coherencia de la red Natura 2000 en relación con las especies y los hábitats en cuestión.

Los Estados miembros tienen la obligación de adoptar medidas preventivas para evitar el deterioro y las alteraciones provocados por sucesos, actividades o procesos previsibles. Estas medidas afectan a todas las especies y todos los hábitats que hayan motivado la declaración de un espacio y, si es necesario, deben aplicarse también fuera del espacio declarado.

3.3. ¿QUÉ SIGNIFICA QUE SE «ADOPTARÁN LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA EVITAR [...]»?

El artículo 6, apartado 2, exige a los Estados miembros que adopten «las medidas apropiadas para evitar [...]». En varios asuntos del Tribunal se aclara el tipo de régimen de protección jurídica que debe establecerse a efectos del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. En particular, en estos asuntos se hace hincapié en la necesidad de que se trate de un régimen jurídico **específico, coherente y completo** que pueda garantizar la gestión sostenible y la protección eficaz de los espacios afectados (C-293/07, apartados 26 a 29) ⁽³⁴⁾.

El Tribunal considera asimismo que se han cometido infracciones en casos en que el régimen en vigor es demasiado general y no se refiere específicamente a la ZEPA o las especies que viven en ella (C-166/04, apartado 15), casos en que las disposiciones «no pueden aplicarse hasta que se hayan iniciado las actividades en cuestión y, por lo tanto, una vez que ya se hayan producido posibles deterioros» (C-418/04, apartado 208), y casos en que las ZEPA se han sometido a regímenes jurídicos heterogéneos que no les otorgan suficiente protección (C-293/07, apartado 26).

Hay casos en que el hecho de instar procesos penales contra la parte responsable del deterioro o la alteración, o sancionarla, puede no ser suficiente para que el Estado miembro garantice el cumplimiento del artículo 6, apartado 2 (C-504/14, apartados 55 y 56).

De acuerdo con el Tribunal, «la expresión “medidas apropiadas” utilizada en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva “hábitats” indica que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación a la hora de aplicar dicho precepto. Es preciso recordar, sin embargo, que una actividad únicamente es conforme con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva “hábitats” si se garantiza que no origina ninguna alteración que pueda afectar de forma significativa a los objetivos de la citada Directiva, en particular a sus objetivos de conservación (sentencia Comisión/España, C-404/09, EU:C:2011:768, apartado 126 y jurisprudencia citada)». El Tribunal añade que «si una evaluación *a posteriori* en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva “hábitats” resulta, en el caso de autos, una “medida apropiada” en el sentido de dicha disposición, tal evaluación deberá definir de forma pormenorizada qué riesgos de deterioro o de alteraciones que puedan tener un efecto apreciable, en el sentido [de] la referida disposición, conlleva la ejecución del plan o proyecto de que se trate, y efectuarse conforme a lo exigido por el artículo 6, apartado 3, de la misma Directiva» (C-399/14, apartados 40, 41 y 54).

⁽³⁴⁾ Véanse también los asuntos C-491/08 y C-90/10.

El régimen jurídico en virtud del artículo 6, apartado 2, debe ser un régimen específico, coherente y completo que permita garantizar la protección eficaz de los espacios afectados. Los Estados miembros disponen de un margen de apreciación a la hora de adoptar las medidas apropiadas para aplicar este apartado, siempre y cuando se garantice que no se producirá ningún deterioro o alteración. Si es preciso revisar un plan o un proyecto para dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 6, apartado 2, esta revisión ha de llevarse a cabo de conformidad con los requisitos del apartado 3 del mismo artículo.

3.4. ¿LA APLICACIÓN ES DISTINTA SEGÚN SE TRATE DE UN DETERIORO O UNA ALTERACIÓN?

En el caso de las **alteraciones que repercutan en las especies**, el artículo 6, apartado 2, especifica que deben tomarse las medidas apropiadas para evitar estas alteraciones «en la medida en que [...] puedan tener un efecto apreciable **en lo que respecta a los objetivos** de la [...] Directiva».

Las alteraciones tienen que ser pertinentes por lo que se refiere al estado de conservación de las especies (es decir, afectar al estado de conservación) con respecto a los objetivos de la Directiva. Así pues, los Estados miembros deben determinar en relación con esos **objetivos** si las alteraciones son o no apreciables.

Sin embargo, en el caso del **deterioro de los hábitats** (referido tanto a los hábitats naturales como a los hábitats de las especies), el texto del artículo 6, apartado 2, no habla explícitamente del efecto en relación con los objetivos de la Directiva; simplemente dice que tiene que evitarse el deterioro de los hábitats.

Parece difícil evaluar el deterioro en términos absolutos sin hacer referencia a unos límites mensurables. Ahora bien, si el deterioro se pone en relación con los objetivos de conservación para un espacio concreto, que contribuyen a la consecución de los objetivos de la Directiva, puede ser más fácil interpretar los límites de lo que constituye un deterioro (véase la sección 3.5.1).

Los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, que deben interpretarse como un conjunto coherente, están diseñados para garantizar el mismo nivel de protección para los tipos de hábitats y los hábitats de especies (C-258/11, apartado 32; C-521/12, apartado 19; C-387 y 388). Por consiguiente, la evaluación del deterioro, en caso de ser necesaria, ha de basarse en unos criterios y métodos similares a los empleados cuando se aplica el artículo 6, apartado 3 (véase también C-399/14, apartado 54).

El estado de conservación de un tipo de hábitat o un hábitat de una especie presente en un espacio puede evaluarse tomando como referencia el estado de conservación indicado en el formulario normalizado de datos de Natura 2000, siempre y cuando esté actualizado.

El estado de conservación en un espacio concreto debe reflejar el carácter dinámico de los hábitats y especies que alberga.

En el caso de las alteraciones que repercutan en las especies, tales alteraciones deben evitarse en la medida en que puedan ser apreciables con respecto a los objetivos de la Directiva. En cambio, en el caso del deterioro de un hábitat natural o del hábitat de una especie, no se dispone que el deterioro deba ser apreciable en relación con los objetivos de la Directiva, sino simplemente que debe evitarse en general.

El deterioro y las alteraciones han de evaluarse tomando como referencia los objetivos de conservación del espacio en cuestión y el estado de conservación de las especies y los tipos de hábitats presentes en el espacio, para lo que deben emplearse los mismos criterios que en el procedimiento del artículo 6, apartado 3. Es preciso interpretar esta noción de manera dinámica, según vaya evolucionando el estado de conservación del hábitat o la especie en ese lugar.

3.5. INDICADORES DE DETERIORO Y ALTERACIONES

Los Estados miembros deben adoptar medidas de protección apropiadas a fin de mantener las **características ecológicas** de los espacios Natura 2000 desde el mismo momento en que sean propuestos como espacios de interés comunitario.

Así lo confirma el Tribunal en el asunto «Bund» (C-244/05, apartado 45): «[E]s importante recordar que, con arreglo al anexo III, etapa 1, de la Directiva, las características ecológicas de un lugar identificado por las autoridades nacionales competentes reflejan los criterios de evaluación que en él se enuncian, a saber, el grado de representatividad del tipo de hábitat; su superficie, su estructura y sus funciones; el tamaño y la densidad de la población de la especie que esté presente en el lugar; los elementos del hábitat que sean relevantes para las especies de que se trate; el grado de aislamiento de las poblaciones de especies existentes en el lugar y el valor del lugar para la conservación del tipo de hábitat y las especies de que se trate».

De aquí se desprende que no debe permitirse que las características ecológicas de un espacio se deterioren hasta un nivel inferior al declarado en el momento de la designación del espacio. Si se consiguiera un estado mejor, entonces debería tomarse como referencia ese estado «mejorado». Como norma general, las alteraciones o el deterioro en un espacio concreto se evalúan caso por caso mediante indicadores (ver más adelante) con respecto a la importancia de la modificación de su valor ⁽³⁵⁾.

3.5.1. Deterioro de tipos de hábitats y hábitats de especies

Por «deterioro» se entiende toda forma de degradación de un hábitat. En este sentido, los Estados miembros deben considerar todos los elementos que influyen en el medio que alberga un hábitat (espacio, agua, aire, suelo, etc.), y si, como resultado de esa influencia, los parámetros de conservación de un hábitat se vuelven menos favorables que en un momento anterior, entonces puede considerarse que se ha producido un deterioro.

Es importante recordar que la exigencia de evitar el deterioro se aplica no solo a los **tipos de hábitats** del anexo I de la Directiva sobre los hábitats que hayan motivado la declaración de un espacio, sino también a los **hábitats de las especies** del anexo II de la Directiva sobre los hábitats y del anexo I de la Directiva sobre aves –incluidas las especies migratorias contempladas en el artículo 4, apartado 2, de esta Directiva– por las que se haya declarado un lugar.

A fin de evaluar el deterioro, pueden tomarse como referencia los objetivos de conservación del espacio de que se trate y las características ecológicas que llevaron a seleccionarlo como un LIC (de conformidad con los criterios de selección del anexo III de la Directiva) o una ZEPA.

Las características ecológicas de los **tipos de hábitats** se recogen en el formulario normalizado de datos empleando los parámetros siguientes ⁽³⁶⁾:

- El grado de **representatividad** del tipo de hábitat (ofrece un indicador de «cuán típico» es un tipo de hábitat).

Este aspecto debe ponerse en relación con el manual de interpretación de los tipos de hábitats del anexo I ⁽³⁷⁾, que proporciona una definición de cada tipo de hábitat, además de indicar las especies características y otros elementos pertinentes. Todo suceso, actividad o proceso que haga que el tipo de hábitat pierda su representatividad debe considerarse deterioro.

- La **superficie** que ocupa el hábitat en el espacio declarado y su superficie en relación con la superficie total que ocupa ese tipo de hábitat en el conjunto del territorio nacional.

Todo suceso, actividad o proceso que dé lugar a la reducción de la superficie, dentro de un espacio declarado, que ocupa el tipo de hábitat o el hábitat de la especie que haya motivado la declaración del espacio debe considerarse deterioro.

- El grado de conservación de la estructura y las funciones del tipo de hábitat natural de que se trate y sus posibilidades de restauración.

Pueden aplicarse unas consideraciones similares en el caso de los hábitats de especies, por ejemplo, los humedales para aves. La degradación de cualquiera de los factores necesarios para el mantenimiento a largo plazo de los hábitats y los hábitats de especies puede considerarse un deterioro, de modo que el deterioro puede deberse no solo a la reducción física del tamaño del hábitat, sino también, por ejemplo, al hecho de que disminuya su calidad en cuanto que zona de cría, alimentación, descanso o paso para la especie en cuestión.

Las funciones necesarias para el mantenimiento a largo plazo dependen, evidentemente, de cada hábitat. Los Estados miembros deben conocer estas necesidades (mediante estudios, recogida de datos, etc.), ya que el artículo 6, apartado 1, les obliga a tomar medidas «que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II».

⁽³⁵⁾ A partir de la labor llevada a cabo en el marco del proyecto de cartografía y evaluación de los ecosistemas y sus servicios se obtienen indicadores sobre las presiones que afectan a los ecosistemas que pueden emplearse igualmente para evaluar el deterioro y las alteraciones. En este sentido, véase, en particular, el quinto informe técnico (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

⁽³⁶⁾ Decisión de Ejecución de la Comisión, de 11 de julio de 2011, relativa a un formulario de información sobre un espacio Natura 2000 [notificada con el número C(2011) 4892] (2011/484/UE) (DO L 198 de 30.7.2011, p. 39).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:ES:PDF>

⁽³⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf

Un hábitat sufre un deterioro cuando se reduce la superficie que ocupa el tipo de hábitat o el hábitat de una especie en el espacio declarado o cuando la estructura y las funciones específicas necesarias para el mantenimiento a largo plazo del hábitat o del estado de las especies asociadas a ese hábitat empeoran con respecto a su estado inicial o con respecto al estado logrado tras su restablecimiento. Esta evaluación se lleva a cabo teniendo en cuenta los objetivos de conservación del espacio de que se trate y la contribución del espacio a la coherencia de la red.

3.5.2. Alteraciones que repercuten en las especies

Al contrario de lo que ocurre con el deterioro, las alteraciones no afectan directamente a las condiciones físicas de un espacio, sino que afectan a las especies y pueden ser temporales (ruido, fuente de luz, etc.). La intensidad, la duración y la frecuencia de repetición son, por tanto, parámetros importantes.

Para determinar si una alteración es apreciable en relación con los objetivos de la Directiva, puede recurrirse a la definición de «estado de conservación [favorable] de una especie» que se ofrece en el artículo 1, letra i), a partir de los factores siguientes:

- «[L]os **datos sobre la dinámica de las poblaciones** de la especie en cuestión indi[ca]n que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenece».

Todo suceso, actividad o proceso que contribuya al declive a largo plazo de la población de la especie en el lugar puede considerarse una alteración apreciable.

- «[E]l **área de distribución natural** de la especie **no se est[á] reduciendo** ni amena[za] con reducirse en un futuro previsible».

Todo suceso, actividad o proceso que contribuya a la reducción o al riesgo de reducción del área de distribución de la especie dentro del lugar puede considerarse una alteración apreciable.

- «[E]xist[e] y probablemente [seguirá] existiendo **un hábitat de extensión suficiente** para mantener sus poblaciones a largo plazo».

Todo suceso, actividad o proceso que contribuya a la disminución de la extensión del hábitat disponible de la especie puede considerarse una alteración apreciable.

Visto lo anterior, factores como el ruido, las vibraciones o el aislamiento de subpoblaciones de una especie pueden provocar alteraciones apreciables para la especie. Por tanto, si un Estado miembro no adopta las medidas apropiadas para prevenir esos factores, estará incumpliendo sus obligaciones en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats (asunto C-404/09).

La intensidad, la frecuencia y la duración pueden servir para determinar si las alteraciones son apreciables, aunque es algo que puede variar en función de la especie y del momento o las condiciones (por ejemplo, la existencia de recursos alimentarios o de suficientes zonas sin alteraciones en los alrededores).

Se considera que una especie presente en un lugar declarado sufre alteraciones cuando tienen lugar sucesos, actividades o procesos que contribuyen, dentro del espacio, al declive a largo plazo de la población de la especie, a la reducción o al riesgo de reducción de su área de distribución natural, o a la disminución de su hábitat disponible. Esta evaluación se lleva a cabo teniendo en cuenta los objetivos de conservación del espacio de que se trate y la contribución del espacio a la coherencia de la red.

4. ARTÍCULO 6, APARTADO 3

Aclaración de los conceptos de «plan o proyecto», «[posibilidad de] afectar de manera apreciable», «adecuada evaluación», «objetivos de conservación de [un] lugar», «efectos acumulativos», «autoridades [...] competentes», «[someter] a información pública» e «integridad del lugar»

4.1. TEXTO

«Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública».

4.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Por lo que se refiere al **propósito** y el **contexto**, la función de los apartados tercero y cuarto del artículo 6 debe considerarse en relación con la función del primer apartado (o, en el caso de las ZEPA, la de los apartados primero y segundo de los artículos 3 y 4 de la Directiva sobre aves) y la función del segundo apartado del artículo 6. En concreto, hay que recordar que, aun cuando se determine que una iniciativa o actividad no entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 3, sigue siendo necesario que la iniciativa o actividad sea compatible con las otras disposiciones ya mencionadas.

Conviene señalar que las actividades que contribuyen a los objetivos de conservación de un espacio o son compatibles con estos objetivos puede que ya queden cubiertas por el artículo 6, apartados 1 y 2 (por ejemplo, las prácticas agrarias tradicionales que contribuyen al mantenimiento de algunos tipos de hábitats y especies). Por su parte, las disposiciones del artículo 6, apartados 3 y 4, suponen una forma de régimen de autorización que establece las circunstancias en que es posible autorizar o no un plan o proyecto que pueda tener efectos negativos en un espacio Natura 2000. Por tanto, estos apartados garantizan la posibilidad de considerar plenamente las exigencias económicas y de índole no ecológica a la vista de los objetivos de conservación del lugar.

El artículo 6, apartado 3, establece un procedimiento por etapas para el examen de los planes y proyectos⁽³⁸⁾:

- a) La primera parte de procedimiento consiste en una etapa de cribado («evaluación previa») para determinar, en primer lugar, si el plan o proyecto está directamente relacionado con la gestión de un espacio o es necesario para esta y, en segundo lugar, si es probable que tenga efectos apreciables en el lugar. Esta etapa se regula en el artículo 6, apartado 3, primera frase.
- b) La segunda etapa del procedimiento se rige por el artículo 6, apartado 3, primera frase, y se refiere a la evaluación adecuada y la decisión de las autoridades nacionales competentes.

Hay una tercera etapa del procedimiento (prevista en el artículo 6, apartado 4) que se activa si, pese a una evaluación negativa, se propone no rechazar un plan o proyecto y proseguir su examen. En tal caso, el apartado 4 prevé excepciones al apartado 3 en determinadas condiciones.

La posibilidad de aplicar el procedimiento y el grado en que este se aplica dependen de varios factores, y cada una de las etapas está condicionada por la anterior. Por tanto, el orden en que se siguen las etapas es fundamental para la correcta aplicación del artículo 6, apartado 3.

En cuanto al alcance geográfico, las disposiciones del apartado 3 no se limitan a los planes y proyectos que exclusivamente se lleven a cabo en un espacio protegido o se refieran a un espacio protegido, sino que también atañen a los planes y proyectos que, pese a situarse fuera de un espacio protegido, independientemente de la distancia, puedan tener un efecto apreciable en un espacio de este tipo (asuntos C-98/03, apartado 51, y C-418/04, apartados 232 y 233).

Por otra parte, el Tribunal ha declarado que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no resulta contrario a la posibilidad de que se adopte una medida nacional de protección más estricta que, por ejemplo, prevea la prohibición absoluta de un tipo determinado de actividad sin exigir que se lleve a cabo evaluación alguna del impacto ambiental del proyecto o el plan en el espacio Natura 2000 de que se trate (C-2/10, apartados 39 a 75).

El artículo 6, apartado 3, define un procedimiento por etapas para el examen de los planes y proyectos que puedan tener efectos apreciables en un espacio Natura 2000. Las actividades que no entren en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 3, deben, en todo caso, ser compatibles con lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1 –o, en el caso de las ZEPA, el artículo 3 y el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre aves–, y en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

4.3. RELACIÓN ENTRE LOS APARTADOS 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 6

Los apartados 2 y 3 del artículo 6 tienen por objeto evitar que se produzca cualquier efecto negativo en un espacio declarado. En el caso del apartado 2, la intención es evitar «el deterioro [...] así como las alteraciones». Por su parte, el apartado 3 busca evitar que se autorice cualquier plan o proyecto que pueda causar «perjuicio a la integridad del lugar». Así pues, en términos generales, ambos comparten objetivos similares. No obstante, cabe señalar que las disposiciones del apartado 2 se aplican de forma permanente a los espacios declarados, mientras que las del apartado 3 solo se aplican si se propone un plan o proyecto que pueda tener efectos apreciables en un espacio declarado. Dado que ambos apartados apuntan al mismo objetivo general, es lógico concluir que todo plan o proyecto aprobado con arreglo al apartado 3 también será conforme con las disposiciones del apartado 2, salvo que posteriormente se compruebe que puede provocar el deterioro del hábitat o alteraciones que repercutan en la especie que haya motivado la declaración de un espacio.

⁽³⁸⁾ En el anexo II del presente documento se ofrece un diagrama simplificado de este procedimiento.

Esto mismo lo confirma el Tribunal (asunto C-127-02, apartados 35 a 37): «El hecho de que se haya autorizado un plan o proyecto de conformidad con el procedimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, hace innecesario aplicar simultáneamente la norma de protección general contemplada en el apartado 2 del mismo artículo, por lo que respecta a la intervención en el lugar protegido, perseguida por dicho plan o proyecto. En efecto, la concesión de una autorización de un plano o proyecto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, presupone necesariamente que se ha considerado que dicho plan o proyecto no puede perjudicar a la integridad del lugar de que se trate ni, por consiguiente, causar deterioros o alteraciones apreciables en el sentido del apartado 2 de dicho artículo.

Sin embargo, no cabe excluir que, a continuación, dicho plan o proyecto se revele capaz de producir tales deterioros o alteraciones, incluso a falta de todo error imputable a las autoridades nacionales competentes. En tales circunstancias, la aplicación del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats permite responder al objetivo esencial de la conservación y protección de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, tal como se enuncia en el primer considerando de esta misma Directiva».

Por otra parte, cuando un plan o proyecto se autorice de manera no conforme con el apartado 3, se podrá declarar que se ha infringido el apartado 2 si se demuestra que un hábitat ha sufrido deterioros o que se han producido alteraciones que afectan a las especies que hayan motivado la designación del espacio de que se trate (C-304/05, C-388/05, C-404/09 y C-141/14).

Lo mismo se aplica a los proyectos o actividades autorizados antes de la inclusión de los espacios en la lista de LIC, o de su clasificación como ZEPA, y que no estén sujetos a la obligación de evaluar sus repercusiones en los tipos de hábitats y las especies con arreglo al apartado 3, pero que puedan tener efectos perjudiciales para la integridad de dichos espacios. Los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats deben interpretarse como un conjunto coherente y están diseñados para garantizar el mismo nivel de protección para los hábitats naturales y los hábitats de especies (C-258/11, C-521/12, C-399/14, C-387 y 388/15).

Por consiguiente, cuando deba llevarse a cabo una evaluación *a posteriori* de las implicaciones de un plan o proyecto para un espacio dado en virtud del apartado 2, esta evaluación se realizará de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 (asunto C-399/14, apartado 54).

El apartado 3 no es de aplicación en el caso de las actividades cuya ejecución estuviera supeditada a autorización y, sin embargo, se hayan llevado a cabo sin autorización y, por tanto, de manera ilegal. No obstante, tales actividades pueden tener consecuencias contrarias a lo dispuesto en el apartado 2, y el Estado miembro de que se trate está obligado a actuar en consonancia con este apartado (asunto C-504/14).

4.4. ¿QUÉ DEBE ENTENDERSE POR «PLAN O PROYECTO QUE, SIN TENER RELACIÓN DIRECTA CON LA GESTIÓN DEL LUGAR O SIN SER NECESARIO PARA LA MISMA [...]»?

Puesto que la Directiva sobre los hábitats no define «plan» o «proyecto», es preciso tener debidamente en cuenta los principios generales de la interpretación, especialmente el principio según el que una disposición de Derecho de la UE tiene que interpretarse a la vista de su redacción y su propósito y del contexto en el que se enmarca.

Hay dos argumentos a favor de una interpretación amplia de «plan» o «proyecto»:

- En primer lugar, la Directiva no circunscribe el alcance de un «plan» o un «proyecto» haciendo referencia a categorías concretas de estos. En su lugar, el principal factor restrictivo es si el plan o el proyecto puede tener un efecto apreciable en un espacio declarado.
- En segundo lugar, una de las consecuencias de que se mantenga la aplicabilidad del artículo 6, apartado 2, en el caso de las actividades excluidas del ámbito de los apartados 3 y 4 del mismo artículo es que, cuanto más restrictiva sea la definición de «plan» o «proyecto», menos posibilidades habrá de considerar un interés de conservación frente a un interés perjudicial ajeno a la conservación y, por tanto, garantizar la correcta aplicación del apartado 2, esto es, evitar los deterioros o alteraciones.

4.4.1. Proyecto

Las razones a favor de una definición amplia de «proyecto» cobran más fuerza, por analogía, si nos remitimos a la Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente ⁽³⁹⁾, en lo sucesivo, denominada «Directiva EIA». Esta Directiva, que se aplica en un contexto similar, establece normas para la evaluación de aquellos proyectos que puedan tener efectos apreciables en el medio ambiente. Según el artículo 1, apartado 2, de la Directiva EIA, por «proyecto» se entiende lo siguiente:

«— la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, — otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo».

Se trata de una definición muy general (C-72/95 «Kraaijeveld», apartados 30 y 31) que no se limita a la construcción física, sino que también comprende otras intervenciones en el medio natural, incluidas las actividades periódicas destinadas a hacer uso de los recursos naturales ⁽⁴⁰⁾. Así pues, puede incluirse en esta definición, por ejemplo, una intensificación notable de la actividad agraria que amenace con dañar o destruir el carácter seminatural de un espacio ⁽⁴¹⁾.

El Tribunal ha dictado varias sentencias sobre el tipo de intervenciones respecto de las que es preciso aplicar el artículo 6, apartado 3.

En el asunto «Waddenzee» (C-127/02, apartados 25 a 29) se aclaró que las **actividades que se llevan a cabo periódicamente** durante varios años en el espacio afectado, pero para las que se concede una licencia anual por un período limitado, cuya expedición conlleva una nueva evaluación tanto de la posibilidad de ejercer la actividad como del lugar en el que puede realizarse, deben considerarse, en el momento de cada solicitud, un plan o proyecto distinto en el sentido de la Directiva sobre los hábitats.

En el asunto «Papenburg» (C-226/08, apartados 50 y 51) el Tribunal dictaminó, además, lo siguiente: «[U]nas obras continuadas de mantenimiento del canal navegable de los estuarios que no estén relacionadas con la gestión del lugar ni resulten necesarias para ello y que ya se hayan aprobado en virtud del Derecho nacional antes de haber expirado el plazo señalado para la adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats deberán someterse a una evaluación de sus repercusiones sobre el citado lugar con arreglo a las referidas disposiciones [artículo 6, apartado 3]».

No obstante, «[s]i, habida cuenta en particular de la persistencia, de la índole o de las condiciones de realización de tales obras, cabe pensar que estas constituyen una operación única, en particular cuando tengan como finalidad mantener en condiciones una determinada profundidad del canal navegable mediante dragados periódicos y necesarios para ello, dichas obras de mantenimiento pueden considerarse un mismo y único proyecto a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats».

El Tribunal ha establecido igualmente que **la opción de eximir determinadas actividades con carácter general no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3** (C-256/98, C-6/04, C-241/08, C-418/04 y C-538/09), así como que un proyecto no puede excluirse de la obligación de evaluación por el simple hecho de no estar sometido a autorización (C-98/03, apartados 43 a 52).

Además, el Tribunal ha afirmado que **la magnitud del proyecto no es importante**, ya que, en sí mismo, este aspecto no excluye la posibilidad de que el proyecto tenga efectos apreciables en un espacio protegido (asunto C-98/03 y asunto C-418/04, apartado 244).

4.4.2. Plan

A efectos del artículo 6, apartado 3, el término «plan» tiene también un significado potencialmente muy amplio. Si, por analogía, nos remitimos a la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente ⁽⁴²⁾ (en lo sucesivo, «Directiva EAE»), la letra a) de su artículo 2 define los planes y programas del siguiente modo:

«[L]os planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos:

- cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y
- que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas».

⁽³⁹⁾ DO L 26 de 28.1.2012, p. 1, modificada por la Directiva 2014/52/UE.

⁽⁴⁰⁾ También el Tribunal ha señalado la pertinencia de esta definición a efectos de la Directiva sobre los hábitats (asunto C-127/02, apartado 26).

⁽⁴¹⁾ Para que entren dentro del ámbito de aplicación de la Directiva EIA, tales intervenciones o actividades tienen que implicar alteraciones de los aspectos físicos de un espacio determinado (C-121/11 «Pro-Braine», apartado 31; C-275/09 «Aeropuerto de Bruselas», apartado 30).

⁽⁴²⁾ DO L 197 de 21.7.2001, p. 30.

A este respecto, el Tribunal ha dictaminado que «habida cuenta de la finalidad de la Directiva 2001/42, consistente en garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente, **las disposiciones que delimitan su ámbito de aplicación**, y concretamente las que contienen las definiciones de los actos que prevé, **deben interpretarse en sentido amplio**» (C-567/10, apartados 24 a 43).

Es evidente, en el marco de la Directiva sobre los hábitats, la importancia que tienen los **planes de utilización del suelo u ordenación territorial**. Algunos planes tienen efectos jurídicos directos por lo que se refiere a la ocupación del suelo, otros solo efectos indirectos. Por ejemplo, los planes de ordenación territorial a nivel regional o que abarcan una superficie geográfica muy extensa no suelen aplicarse directamente, sino que constituyen el punto de partida de planes más detallados o sirven de marco para la concesión de autorizaciones que sí tienen efectos jurídicos directos. Debe considerarse que ambos tipos de planes de utilización del suelo entran en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 3, en la medida en que puedan tener efectos apreciables en un espacio de la red Natura 2000.

El Tribunal sostuvo este punto de vista (C-6/04, apartado 52) al declarar que, si bien los planes de utilización del suelo no siempre autorizan las actuaciones de desarrollo y debe obtenerse un permiso para los proyectos de este tipo según el procedimiento habitual, **dichos planes influyen considerablemente en las decisiones en materia de desarrollo**. Por consiguiente, los planes de utilización del suelo han de someterse a una evaluación adecuada de sus implicaciones para el espacio de que se trate (véase también C-418/04).

Los **planes sectoriales** deben igualmente considerarse incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 3, también en la medida en que puedan tener un efecto apreciable en un espacio Natura 2000. Ejemplos de ello serían los planes de redes de transporte, los planes energéticos y los planes de gestión de residuos, gestión del agua o gestión forestal (véase C-441/17, apartados 122 a 124).

Es preciso, no obstante, distinguir los «planes» que por su naturaleza son declaraciones políticas, es decir, documentos políticos en los que se expone la voluntad o intención política general de un ministerio o una administración de rango inferior, como sería, por ejemplo, un plan general de desarrollo sostenible para todo el territorio o una región de un Estado miembro. No parece conveniente tratar estos documentos como «planes» a efectos del artículo 6, apartado 3, sobre todo si las iniciativas a las que puedan dar lugar tienen que pasar por su inclusión en un plan de utilización del suelo o un plan sectorial (C 179/06, apartado 41)⁽⁴³⁾. Ahora bien, si puede establecerse una relación clara y directa entre el contenido de una iniciativa de este tipo y la posibilidad de que se produzcan efectos apreciables en un espacio Natura 2000, entonces sí debería aplicarse el artículo 6, apartado 3.

Si uno o varios proyectos específicos forman parte de un plan, pero se incluyen en él de forma general, sin presentar los pormenores, el hecho de que se lleve a cabo la evaluación del plan no excluye la obligación de aplicar los requisitos de evaluación del artículo 6, apartado 3, a cada uno de los proyectos concretos en un momento posterior, una vez se disponga de más detalles⁽⁴⁴⁾.

4.4.3. «Sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma»

Del contexto y el propósito del artículo 6 se desprende que el término «gestión» se refiere a la gestión de la «conservación» de un espacio, es decir, debe entenderse en el sentido que se le da en el apartado 1 del mismo artículo. Así pues, si una actividad está directamente relacionada con los objetivos de conservación y es necesaria para su consecución, queda exenta del requisito de evaluación.

Al introducir la posibilidad de establecer planes de gestión, el artículo 6, apartado 1, da a los Estados miembros flexibilidad en cuanto a la forma que pueden adoptar esos planes. Los planes pueden estar específicamente diseñados para un espacio o «integrados en otros planes de desarrollo». Es posible, por consiguiente, que haya un plan de gestión «puro» para la conservación de un espacio o un plan «mixto» con objetivos en materia de conservación y de otro tipo.

La expresión «sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma» significa que puede ser necesario someter a una evaluación adecuada un elemento ajeno a la conservación que forme parte de un plan o proyecto que incluya entre sus objetivos la gestión de la conservación.

⁽⁴³⁾ Esto ha de entenderse sin perjuicio de la aplicación de la Directiva EAE (2001/42/CE).

⁽⁴⁴⁾ Para obtener más información acerca de la integración de las diferentes etapas de la evaluación, véase también el capítulo 3.2 del documento orientativo sobre la racionalización de los procedimientos de evaluación ambiental para los proyectos de interés común: http://ec.europa.eu/environment/cia/pdf/PCI_guidance.pdf

Por ejemplo, puede que la explotación comercial de la madera forme parte de un plan de gestión de la conservación de una zona forestal declarada ZEC (zona especial de conservación). Si la dimensión comercial no es necesaria para la gestión de la conservación del espacio, es posible que sea necesario contemplarla a efectos de una evaluación adecuada.

El Tribunal ha defendido este punto de vista (C-241/08, apartado 55) al señalar que «no puede considerarse suficiente, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, la mera conformidad de los contratos Natura 2000 con los objetivos de conservación del lugar, para que las obras, trabajos o adaptaciones previstos en los citados contratos estén exentos sistemáticamente de la evaluación de sus repercusiones sobre el lugar».

En algunas circunstancias puede ocurrir también que un plan o proyecto directamente relacionado con la gestión de un lugar, o necesario para ella, afecte a otro espacio.

Por ejemplo, puede que se proponga construir una presa en un lugar para proteger a otro contra las inundaciones, pero que esa presa tenga efectos perjudiciales importantes en la zona donde va a construirse. En ese caso, deberían evaluarse los efectos del plan o proyecto en el espacio afectado.

Por otra parte, en el asunto C-441/17 (apartado 123) se señala un ejemplo de un plan (relativo únicamente al incremento del volumen de madera explotable mediante la realización de operaciones de gestión forestal activa en un espacio Natura 2000) que no está directamente relacionado con la conservación porque no establece ningún objetivo o medida de conservación y que, por tanto, debería ser examinado con arreglo al artículo 6, apartado 3.

El término «proyecto» debe interpretarse en sentido amplio, englobando tanto las obras de construcción como otros tipos de intervenciones en el medio natural. En el caso del término «plan», este tiene también un significado amplio que incluye los planes de utilización del suelo y los planes o programas sectoriales.

Por norma general, los planes y proyectos relacionados directamente con la gestión de la conservación de un espacio, ya sea de forma individual o como componentes de otros planes y proyectos, deben quedar fuera de la aplicación de las disposiciones del artículo 6, apartado 3. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que los elementos de estos planes y proyectos que sean ajenos a la conservación deban someterse a una evaluación.

4.5. ¿CÓMO DETERMINAR SI UN PLAN O PROYECTO PUEDE «AFECTAR DE FORMA APRECIABLE» A UN ESPACIO, «YA SEA INDIVIDUALMENTE O EN COMBINACIÓN CON OTROS PLANES O PROYECTOS?»

Esta frase encierra tanto una relación causa-efecto como un aspecto acumulativo. Por una parte, es preciso determinar de qué tipo de efectos se habla («[efecto] apreciable») y, por otra, determinar qué tipo de causas puede provocar tales efectos («[que] pueda afectar [...], ya sea individualmente o en combinación»).

La respuesta a la pregunta sobre si un plan o proyecto puede afectar de forma apreciable a un lugar va a tener consecuencias prácticas y jurídicas. Por consiguiente, cuando se propone un plan o proyecto, es importante, en primer lugar, analizar esta cuestión fundamental y, en segundo lugar, que el análisis pueda resistir un examen científico y pericial minucioso.

Si se considera improbable que un plan o proyecto tenga efectos apreciables, entonces podrá tramitarse sin pasar por las etapas sucesivas del artículo 6, apartado 3. No obstante, los Estados miembros tendrán que justificar y dejar constancia de los motivos por los que se ha llegado a tal conclusión tras la evaluación previa.

4.5.1. «[Que] pueda afectar [...]

Las medidas establecidas en el artículo 6, apartado 3, se activan no cuando se tiene la **certeza** de que se van a producir efectos apreciables, sino cuando hay **probabilidades** de que esto vaya a ocurrir. Así pues, en consonancia con el principio de cautela, no es admisible descartar la evaluación por el hecho de que no haya certeza de que se vayan a producir efectos apreciables.

Lo anterior se confirma en la sentencia del Tribunal en el asunto «Waddenzee» (C-127-02, apartados 39 a 44): «[E]l mecanismo de protección del medio ambiente, previsto en el apartado 3 de dicho artículo [artículo 6], no presupone la certeza de que el plan o el proyecto considerado afecte de forma apreciable al lugar de que se trate, sino que resulta de la mera probabilidad de que dicho plan o proyecto produzca tal efecto. [...] **[P]rocede efectuar dicha evaluación en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables** [...]. [E]l artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que cualquier plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión del lugar o no sea necesario para la misma se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre dicho lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, **cuando no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos**, que afecte al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos».

Conviene remitirse de nuevo a la Directiva EIA (2011/92/UE) en su versión modificada, puesto que la fórmula «[que] pueda afectar de forma apreciable» es muy similar a la fórmula básica empleada en esa Directiva para imponer a los Estados miembros la obligación de evaluación⁽⁴⁵⁾. La Directiva EIA es también útil para determinar una serie de factores que pueden contribuir a la probabilidad de que se produzca un efecto apreciable⁽⁴⁶⁾. Cuando se considere que una propuesta debe someterse a evaluación con arreglo a la Directiva EIA porque, entre otras razones, es probable que tenga repercusiones importantes para un espacio Natura 2000, cabe considerar que tal propuesta también está sujeta a la obligación de evaluación impuesta por el artículo 6, apartado 3⁽⁴⁷⁾.

A la hora de determinar la probabilidad de que se produzcan efectos apreciables y, por tanto, la necesidad de una evaluación adecuada, no pueden tenerse en cuenta las medidas de mitigación (es decir, las medidas destinadas a evitar o limitar los efectos perjudiciales). El Tribunal confirma este punto en su sentencia en el asunto C-323/17: «El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que, para determinar si es necesario proceder posteriormente a una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar afectado, no procede, en la fase de evaluación previa, tener en cuenta las medidas encaminadas a evitar o a reducir los efectos perjudiciales de dicho plan o proyecto sobre este lugar»⁽⁴⁸⁾.

La probabilidad de que se produzcan efectos apreciables puede deberse no solo a los planes o proyectos que se llevan a cabo **dentro** de un espacio protegido, sino también a los que se llevan a cabo **fuera** de un espacio protegido (C-142/16, apartado 29). Por ejemplo, un humedal puede verse afectado por un proyecto de drenaje que se lleve a cabo a cierta distancia de los límites del humedal, o un espacio protegido puede sufrir los efectos de las emisiones de contaminantes procedentes de una fuente externa. En consecuencia, es importante que los Estados miembros, tanto en su legislación como en la práctica, permitan que las medidas del artículo 6, apartado 3, se apliquen a todo tipo de presiones que puedan derivarse de los planes y proyectos, incluidas las presiones que, a pesar de ser externas a espacios Natura 2000, puedan afectar de forma apreciable a cualquiera de estos espacios.

Lo anterior implica que se tengan en cuenta igualmente los **posibles efectos transfronterizos**. Si un plan o proyecto que se ejecuta en un país puede tener efectos apreciables en un espacio Natura 2000 situado en un segundo país, ya sea de forma individual o en combinación con otros planes o proyectos, debe entonces llevarse a cabo una evaluación adecuada en la que se contemplen, entre otros aspectos, las posibles repercusiones de cara a la integridad del espacio o los espacios Natura 2000 afectados en ese segundo país.

Los planes y proyectos transfronterizos (es decir, los planes o proyectos que se llevan a cabo en más de un Estado miembro, como los relativos a la instalación de tuberías, cableado, puentes o túneles) han de tratarse del mismo modo, velando por que se analice cualquier posible incidencia en un espacio de la red Natura 2000. A tal efecto, y a fin de evitar duplicaciones, es conveniente que las autoridades competentes que corresponda coordinen sus evaluaciones.

Todo esto va en consonancia con el Convenio de Espoo y su Protocolo sobre EAE⁽⁴⁹⁾, que en la UE se aplican a través de la Directiva EIA y la Directiva EAE⁽⁵⁰⁾. Dado que estas Directivas se aplican a planes o proyectos que pueden requerir también una evaluación con arreglo al artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, se concluye que los efectos transfronterizos han de ser objeto igualmente de las evaluaciones adecuadas en virtud de la Directiva sobre los hábitats, de conformidad con las correspondientes disposiciones de las Directivas mencionadas.

El procedimiento del artículo 6, apartado 3, se activa no por la certeza, sino por la probabilidad de que se produzcan efectos apreciables como resultado de un plan o proyecto, independientemente de que este se lleve a cabo dentro o fuera de un espacio protegido. Se considera que existe esa probabilidad cuando no se puede excluir la posibilidad de que se produzcan efectos apreciables en un espacio dado. En esta fase no pueden tenerse en cuenta las medidas de mitigación; en cambio, deben considerarse los efectos transfronterizos.

⁽⁴⁵⁾ Véase el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92/UE, modificada por la Directiva 2014/52/UE.

⁽⁴⁶⁾ Véase el anexo III de la Directiva 2011/92/UE, modificada por la Directiva 2014/52/UE.

⁽⁴⁷⁾ Por otra parte, es posible que haya proyectos que no entren dentro del ámbito de aplicación de la Directiva EIA y requieran una evaluación adecuada con arreglo al artículo 6, apartado 3.

⁽⁴⁸⁾ No obstante, en el marco de la Directiva EIA, a la hora de decidir si es preciso llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental completa, sí es posible tomar en consideración aquellas características del proyecto o medidas que se hayan previsto para evitar o prevenir los efectos perjudiciales significativos [artículo 4, apartado 5, letra b), de la Directiva EIA, en su versión modificada].

⁽⁴⁹⁾ <http://www.unece.org/es/env/eia/bienvenido.html>

⁽⁵⁰⁾ Artículo 7 de la Directiva 2011/92/UE (modificada por la Directiva 2014/52/UE) y artículo 7 de la Directiva 2001/42/CE.

4.5.2. «[A]fectar de forma apreciable»

La noción de efecto «apreciable» no puede tratarse con arbitrariedad. En primer lugar, la Directiva utiliza el término en un contexto objetivo, es decir, no le atribuye ningún carácter discrecional. En segundo lugar, es preciso que lo «apreciable» se entienda de forma homogénea para garantizar que Natura 2000 funciona como una red coherente.

Aunque el alcance del término «apreciable» debe interpretarse de una manera objetiva, es evidente que, en este caso, la objetividad no puede abstraerse de las características y condiciones medioambientales específicas del espacio protegido a que se refiera el plan o proyecto. En este sentido, los objetivos de conservación del lugar, así como la información previa o de referencia sobre ese lugar, pueden ser de gran importancia para determinar con mayor precisión los aspectos vulnerables en materia de conservación (C-127/02, apartados 46 a 48).

Parte de esta información figura en el formulario normalizado de datos que se utiliza en el proceso de selección de un espacio con arreglo a la Directiva sobre los hábitats y la Directiva sobre aves (véase la sección 3.5.1). Asimismo, puede que los Estados miembros dispongan de planes detallados de gestión de la conservación de los espacios en los que se describan los distintos grados de vulnerabilidad de los hábitats y las especies de cada espacio en función del tipo de amenaza.

La «apreciabilidad» dependerá de factores como la magnitud del impacto, el tipo, el alcance, la duración, la intensidad, el momento, la probabilidad, los efectos acumulativos o la vulnerabilidad de los hábitats y especies afectados.

Visto todo ello, queda claro que lo que puede ser apreciable en un lugar tal vez no lo sea en otro.

Por ejemplo, la pérdida de una superficie de cien metros cuadrados de un hábitat puede ser apreciable si se trata de un espacio pequeño que alberga una especie rara de orquídea, pero inapreciable si se produce en una zona esteparia más extensa y no afecta a los objetivos de conservación del lugar.

La noción de «apreciable» debe interpretarse con objetividad. A la hora de determinar si un efecto es apreciable, han de tenerse en cuenta las características y las condiciones medioambientales específicas del espacio protegido afectado por el plan o proyecto, prestando especial atención a los objetivos de conservación del espacio y a sus características ecológicas.

4.5.3. «[Y]a sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos»

La combinación de varios efectos menores puede producir un efecto apreciable. Tal y como indicó el Tribunal, «el hecho de que no se tenga en cuenta el efecto acumulativo de los proyectos tiene como consecuencia práctica que la totalidad de los proyectos de un determinado tipo puede quedar exenta de la obligación de evaluación, aunque, considerados conjuntamente, pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente» (C-418/04, C-392/96, apartados 76 y 82).

En el artículo 6, apartado 3, se intenta tratar este aspecto al contemplar la combinación de los efectos de un plan o proyecto con los de otros planes o proyectos. Sin embargo, no se define explícitamente cuáles son esos otros planes y proyectos que estarían incluidos en esa disposición sobre los efectos combinados.

Es importante señalar que la intención subyacente al hablar de «combinación» es que se tengan en cuenta los efectos acumulativos, y a menudo este tipo de efectos solo se da con el paso del tiempo. En este sentido, cabe considerar los planes o proyectos ya **concluidos**, los que están **autorizados pero aún no se han concluido**, o los que están **propuestos**:

- Además de los efectos de los planes o proyectos que constituyan el objeto principal de la evaluación, puede ser conveniente considerar en esta «segunda etapa» de la evaluación los efectos de los planes y proyectos ya concluidos, incluidos aquellos que sean anteriores a la fecha de transposición de la Directiva o la fecha de declaración del espacio de que se trate (véase, por ejemplo, el asunto C-142/16, apartados 61 y 63). Si bien los planes y proyectos concluidos están en sí mismos excluidos de las obligaciones de evaluación del artículo 6, apartado 3, no deja de ser importante tenerlos en cuenta al evaluar la repercusión de un plan o proyecto actual para determinar si, combinado con aquellos, puede dar lugar a algún tipo de efecto acumulativo. Normalmente, los efectos de los planes y proyectos ya terminados forman parte de las condiciones de referencia del lugar que se toman en consideración en esta etapa⁽⁵¹⁾.

⁽⁵¹⁾ Los planes y proyectos ya concluidos pueden plantear problemas también en relación con el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre los hábitats si persisten sus efectos y los Estados miembros se ven en la obligación de adoptar medidas de conservación correctoras o compensatorias, o bien medidas para evitar el deterioro de hábitats o alteraciones que repercutan en las especies.

- Los planes o proyectos autorizados en el pasado pero que aún no se han llevado a cabo o todavía no han concluido deben incluirse en el examen de los efectos combinados.
- Por lo que respecta a otros planes o proyectos que hayan sido propuestos, por motivos de seguridad jurídica, parece adecuado limitar la disposición sobre los efectos combinados a los planes y proyectos que efectivamente hayan sido propuestos, es decir, aquellos respecto de los que se haya presentado una solicitud de autorización o consentimiento. Por otra parte, debe quedar claro que, al examinar un plan o proyecto propuesto, los Estados miembros no están creando un precedente a favor de la autorización en el futuro de otros planes o proyectos aún no propuestos.

Por ejemplo, si se considera que un proyecto de edificación de viviendas no va a tener un efecto apreciable y, por consiguiente, se autoriza, tal autorización no debe servir de precedente para autorizar otros proyectos de este tipo en el futuro.

Además, es importante señalar que la evaluación de los efectos acumulativos no se limita a la evaluación de planes o proyectos similares relativos al mismo sector de actividad (por ejemplo, una serie de proyectos de construcción de viviendas). Así pues, en la evaluación han de tenerse en cuenta todos los tipos de planes o proyectos que, en combinación con el plan o proyecto objeto de examen, puedan tener efectos apreciables.

Del mismo modo, en la evaluación deben contemplarse los efectos acumulativos no solo entre proyectos por una parte y planes por otra parte, sino también **entre proyectos y planes** (y viceversa). Por ejemplo, puede que un nuevo proyecto para la construcción de una gran autovía que atravesase una zona determinada no tenga en sí mismo efectos perjudiciales para el lugar y que, sin embargo, al examinarlo en combinación con un plan de construcción de viviendas ya autorizado en la misma zona, los efectos combinados resulten lo suficientemente apreciables como para ser perjudiciales para el lugar. Por otra parte, es posible que un plan en sí mismo no tenga efectos apreciables en un espacio Natura 2000, pero que, analizado en combinación con un importante proyecto de desarrollo ya propuesto o autorizado y que no esté incluido en dicho plan, el resultado de la evaluación pueda ser diferente.

A la hora de evaluar los posibles efectos acumulativos, es preciso emplear datos de referencia sólidos, y no únicamente criterios cualitativos. Asimismo, es necesario que estos efectos se contemplen como parte integrante del conjunto de la evaluación y no como un mero «apunte secundario» al final del proceso de evaluación.

Al evaluar un plan o proyecto, a fin de determinar si es probable que tenga efectos apreciables, debe examinarse también el resultado de su combinación con otros planes o proyectos, de manera que se puedan valorar los efectos acumulativos. La disposición acerca de los efectos combinados se refiere a otros planes o proyectos que ya se hayan concluido, que estén autorizados pero no se hayan concluido aún, o que efectivamente hayan sido propuestos.

4.6. ¿QUÉ DEBE ENTENDERSE POR «ADECUADA EVALUACIÓN DE SUS REPERCUSIONES EN EL LUGAR, TENIENDO EN CUENTA LOS OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN DE DICHO LUGAR?»

4.6.1. ¿Qué se entiende por una evaluación «adecuada»?

La finalidad de la evaluación adecuada es valorar las implicaciones de un plan o proyecto con respecto a los objetivos de conservación de un lugar, ya sea considerando el plan o proyecto de forma individual o en combinación con otros planes o proyectos. Las conclusiones deben permitir a las autoridades competentes concluir si el plan o proyecto afectará negativamente a la integridad del lugar afectado. Por consiguiente, la evaluación adecuada se centra específicamente en las especies o los hábitats que hayan motivado la declaración de un espacio Natura 2000.

En la sentencia en el asunto «Waddenzee» (C-127/02, apartados 52 a 54 y 59), el Tribunal hizo hincapié en la importancia de usar los mejores conocimientos científicos en la materia al llevar a cabo la evaluación adecuada, de manera que las autoridades competentes puedan concluir con total seguridad que no se producirán efectos perjudiciales para la integridad del espacio:

«Por lo que se refiere al concepto de “adecuada evaluación” en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, procede señalar que esta no define ningún método particular para la realización de dicha evaluación. Sin embargo, según el propio tenor de esta disposición, **la aprobación** de un plan o proyecto **debe ir precedida** de una evaluación adecuada de sus repercusiones sobre el lugar de que se trate y tener en cuenta los efectos acumulativos derivados de la combinación de dicho plan o proyecto con otros planes o proyectos tomando en consideración los objetivos de conservación de dicho lugar.

Por tanto, esta evaluación implica que **es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a dichos objetivos.**

[...] [L]as autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación adecuada de las repercusiones [del plan o proyecto] [...] sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, solo autorizarán tal actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede **cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos**.

Las evaluaciones que se limitan a descripciones generales y a un análisis superficial de los datos existentes sobre la «naturaleza» presente en la zona en cuestión no pueden, pues, considerarse «adecuadas» a efectos del artículo 6, apartado 3. De acuerdo con el Tribunal, **la evaluación adecuada debe contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas que puedan despejar cualquier duda científica razonable** sobre los efectos de las obras previstas en el lugar afectado (C-304/05, apartado 69) ⁽⁵²⁾. En consecuencia, no puede considerarse que una evaluación es adecuada si faltan información y datos fiables y actualizados sobre los hábitats y las especies del lugar de que se trate (C-43/10, apartado 115).

Es en el momento de adoptar la decisión por la que se autorice la ejecución del proyecto cuando no debe subsistir ninguna duda razonable desde un punto de vista científico sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar (C-239/04, apartado 24).

En cuanto a la vigilancia en varias fases, esta no se considera suficiente para garantizar el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats (C-142/16, apartado 43).

De lo anterior se extrae que la evaluación adecuada debe **estar motivada y quedar documentada**. Si en la documentación sobre la evaluación no se exponen los motivos en los que se basa la consiguiente decisión (es decir, la documentación consiste en una mera opinión positiva o negativa acerca del plan o el proyecto, sin justificación alguna), la evaluación no cumplirá su objetivo y, por tanto, no podrá considerarse «adecuada».

Por último, hay que señalar la importancia de la **sucesión cronológica**. La evaluación es una etapa que precede a las demás y sirve de base para ellas, en particular para la autorización o la denegación de un plan o proyecto. Así pues, la evaluación ha de efectuarse **antes** de que la autoridad competente decida si se llevará a cabo o autorizará el plan o proyecto (C-127/02, apartado 42). Obviamente, si un plan o proyecto se modifica antes de que se haya adoptado una decisión, es perfectamente lícito revisar la evaluación como parte de un proceso iterativo. Sin embargo, no sería razonable que las autoridades pudieran añadir nuevos elementos a una evaluación con carácter retrospectivo si ya se ha realizado la etapa siguiente en la secuencia establecida en el artículo 6, apartados 3 y 4.

Relación con la Directiva EIA y la Directiva EAE

A menudo, la evaluación adecuada se lleva a cabo como parte del proceso de EIA o de EAE, o de forma paralela a este proceso, y sus resultados se incluyen en el correspondiente informe de EIA o de EAE. Este enfoque puede ayudar a racionalizar las etapas administrativas necesarias para obtener un permiso para la ejecución de un plan o proyecto en el marco de la legislación medioambiental de la UE ⁽⁵³⁾. La Directiva EIA, en su versión revisada ⁽⁵⁴⁾ (artículo 2, apartado 3), dispone que, en el caso de los proyectos para los que exista la obligación de evaluar los efectos medioambientales a la vez en virtud de la Directiva EIA y de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros velarán, cuando sea conveniente, por que se dispongan procedimientos coordinados o conjuntos (se han publicado las correspondientes orientaciones a este respecto) ⁽⁵⁵⁾.

No obstante, a efectos del informe de evaluación de impacto ambiental, es fundamental que la información pertinente para la evaluación adecuada y las conclusiones de esta evaluación sean claramente diferenciables e identificables, de manera que se puedan distinguir de la información y las conclusiones de la EIA o la EAE general. Esto es así debido a que hay una serie de diferencias importantes entre los procedimientos de la EIA/EAE y los de la evaluación adecuada, lo que significa que **una EAE o una EIA no puede sustituir a una evaluación adecuada, ya que ninguno de los procedimientos prevalece sobre el otro**.

⁽⁵²⁾ Véanse también los asuntos C-239/04 y C-404/09.

⁽⁵³⁾ La racionalización puede comprender igualmente las evaluaciones requeridas en virtud del artículo 4, apartado 7, de la Directiva marco sobre el agua. Véase también: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf

⁽⁵⁴⁾ Directiva 2011/92/UE, modificada por la Directiva 2014/52/UE.

⁽⁵⁵⁾ Documento de orientación de la Comisión sobre la racionalización de las evaluaciones ambientales efectuadas en virtud del artículo 2, apartado 3, de la Directiva EIA revisada (Comunicación de la Comisión 2016/C 273/01, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2016:273:TOC>).

Este punto también ha sido confirmado por el Tribunal (asunto C-418/04): «[E]stas dos Directivas [EIA y EAE] contienen disposiciones relativas al procedimiento de deliberación sin vincular a los Estados miembros en cuanto a la decisión y solo se refieren a determinados proyectos y planes. En cambio, a tenor del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, un plan o un proyecto solo puede autorizarse cuando las autoridades nacionales competentes se hayan asegurado de que no causa perjuicio a la integridad del lugar. Por lo tanto, **las evaluaciones en virtud de la Directiva [EIA] o de la Directiva [EAE] no pueden sustituir al procedimiento previsto en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats**».

En el anexo I se exponen las principales similitudes y diferencias entre la evaluación adecuada y la EIA/la EAE.

4.6.2. Contenido de la evaluación adecuada

La evaluación adecuada de los planes o proyectos que puedan afectar a espacios Natura 2000 debe garantizar la plena consideración de todos los elementos que contribuyan a la integridad del espacio (véase la sección 3.7.4), tanto al determinar las condiciones básicas de referencia como en las etapas que llevan a la identificación de los posibles impactos, las medidas de mitigación y los impactos residuales.

A este respecto, hay que velar por que la evaluación adecuada aborde todos los elementos que contribuyen a la integridad del espacio según lo especificado en los objetivos de conservación y en el formulario normalizado de datos, así como por que el procedimiento se apoye en los **mejores conocimientos científicos disponibles en la materia**.

La información necesaria ha de estar actualizada (C-43/10, apartado 115) y puede incluir los aspectos siguientes, según corresponda:

- estructura y funciones de cada uno de los activos ecológicos del espacio,
- superficie, representatividad y grado de conservación de los tipos de hábitats del espacio,
- 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 los hábitats que estén presentes en el espacio o de las especies de aves que hayan motivado la clasificación de una ZEPA concreta,
- otros activos y funciones de tipo ecológico identificados en el espacio, y
- toda amenaza que afecte o plantee un posible riesgo para los hábitats y las especies presentes en el lugar.

La evaluación adecuada debe incluir igualmente una **descripción detallada de todos los efectos posibles** del plan o proyecto que puedan incidir de manera significativa en el lugar, teniendo en cuenta los efectos acumulativos y de otro tipo que puedan derivarse de la acción combinada del plan o proyecto objeto de evaluación con otros planes o proyectos.

Han de aplicarse las mejores técnicas y los mejores métodos disponibles para determinar el alcance de los efectos del plan o proyecto con respecto a la integridad del lugar o lugares. La descripción de la integridad del lugar y la evaluación de impacto deben basarse en los mejores indicadores posibles que sean específicos para las características del espacio Natura 2000. Estos indicadores, a su vez, pueden ser útiles para hacer un seguimiento de las repercusiones de la ejecución del plan o proyecto.

Es preciso que el informe de la evaluación adecuada sea lo suficientemente detallado para poner de manifiesto cómo se ha llegado a la conclusión final y las razones científicas que sustentan esa conclusión. En este sentido, puede mencionarse como ejemplo la sentencia en el asunto C-404/09, en la que el Tribunal señaló una serie de deficiencias en la evaluación adecuada en cuestión (en este caso concreto, no se había efectuado un examen suficiente de las posibles alteraciones para las diversas especies presentes en los espacios afectados, como el ruido y las vibraciones, ni del riesgo de aislar subpoblaciones al bloquear los corredores de comunicación que conectaban a esas subpoblaciones con otras poblaciones) ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁶⁾ Véase también el asunto C-441/17, apartados 134 a 144.

4.6.3. «[T]eniendo en cuenta los objetivos de conservación [del] lugar»

La evaluación adecuada se centra en **valorar las implicaciones del plan o el proyecto para un lugar**, de manera individual o en combinación con otros planes o proyectos, **habida cuenta de los objetivos de conservación del lugar**. Por tanto, el artículo 6, apartado 3, debe ponerse en relación con los apartados 1 y 2 del mismo artículo, dado que los objetivos de conservación que han de utilizarse en la evaluación adecuada también están ligados a estos dos apartados.

Como se ha explicado en la sección 2.3.1, es preciso que los «objetivos de conservación» se fijen para lugares concretos y que, dentro de cada lugar, se refieran a todas las especies y todos los tipos de hábitats que hayan motivado la declaración del espacio con arreglo a la Directiva sobre los hábitats o su clasificación con arreglo a la Directiva sobre aves.

Los **objetivos de conservación** han de basarse en las exigencias ecológicas de las especies y los hábitats presentes en el espacio de que se trate y determinar el estado de conservación deseado para tales especies y hábitats en dicho espacio. Para ello, es preciso tener en cuenta el estado de conservación de cada especie y tipo de hábitat según lo indicado en el formulario normalizado de datos. Los objetivos de conservación deben reflejar asimismo la relevancia del espacio a efectos de la coherencia de la red Natura 2000, de manera que cada espacio contribuya de la mejor manera posible a la consecución de un estado de conservación favorable al nivel geográfico adecuado dentro del área de distribución natural de la especie o el tipo de hábitat correspondiente.

En los casos en que se hayan establecido tales objetivos de conservación para un lugar, estos objetivos serán la referencia para valorar los efectos.

El Tribunal corrobora esta interpretación en el asunto «Waddenzee» (C-127-02, apartados 46 a 48): «Como se desprende del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el décimo considerando de esta, el carácter significativo de las repercusiones sobre un lugar de un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de dicho lugar o no sea necesario para la misma está relacionado con los objetivos de conservación de este último. Por consiguiente, no cabe considerar que tal plan o proyecto pueda afectar de manera significativa al lugar de que se trate cuando, a pesar de tener alguna repercusión sobre este, no puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar».

«A la inversa, **debe considerarse necesariamente que tal plan o proyecto puede afectar de manera significativa al lugar de que se trate, cuando puede comprometer los objetivos de conservación de este**. En el marco de la apreciación prospectiva de los efectos vinculados a dicho plan o proyecto, debe determinarse el carácter significativo de estos efectos, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por aquel plan o proyecto, tal como en esencia ha sostenido la Comisión».

Ahora bien, cuando aún no se hayan establecido objetivos de conservación para un lugar, la evaluación adecuada deberá partir del supuesto de que, como mínimo, el objetivo es garantizar que los tipos de hábitats o los hábitats de las especies presentes en el lugar no sufran un deterioro con respecto a su estado actual o que no se producen alteraciones que repercutan de manera significativa en las especies, de conformidad con los requisitos del artículo 6, apartado 2, y sin perjuicio de la eficacia de las medidas de conservación necesarias para el cumplimiento de los requisitos del apartado 1 del mismo artículo.

Esta postura ha sido confirmada por el Tribunal (C-127/02, apartado 36): «En efecto, la concesión de una autorización de un plano o proyecto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, presupone necesariamente que se ha considerado que dicho plan o proyecto no puede perjudicar a la integridad del lugar de que se trate ni, por consiguiente, causar deterioros o alteraciones apreciables en el sentido del apartado 2 de dicho artículo».

4.6.4. El concepto de «integridad del lugar»

El contexto y la finalidad de la Directiva no dejan lugar a dudas: la «integridad [de un] lugar» está vinculada a los objetivos de conservación de dicho lugar (véase el punto 4.6.3). Es posible, por ejemplo, que un plan o proyecto vaya a afectar negativamente a la integridad de un espacio solo desde el punto de vista visual o que vaya a afectar únicamente a tipos de hábitats o especies distintos de los tipos de hábitats del anexo I o las especies del anexo II que hayan motivado la declaración del espacio. En esos casos, los efectos no se consideran perjudiciales con arreglo al artículo 6, apartado 3.

En otras palabras, si ninguno de los tipos de hábitats o las especies que hayan motivado la declaración de un espacio van a verse afectados de manera significativa, no se puede considerar que la integridad del lugar vaya a resultar perjudicada. Sin embargo, basta con que solo un tipo de hábitat o una especie vaya a sufrir efectos notables, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del lugar, para que deba considerarse que la integridad del lugar sí resultará perjudicada.

El Tribunal defiende este punto en su sentencia en el asunto C-258/11 (apartado 48): «[E]l artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que **un plan o un proyecto** sin relación directa con la gestión de un lugar o que no sea necesario para esta **causará perjuicio a la integridad de dicho lugar si puede impedir el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un hábitat natural prioritario** cuya conservación haya justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de LIC, en el sentido de esta Directiva. A los efectos de esta apreciación procede aplicar el principio de cautela». La lógica de esta interpretación sería aplicable también a tipos de hábitats no prioritarios y los hábitats de especies.

La expresión «integridad del lugar» indica que el énfasis se pone en los espacios concretos. Por consiguiente, es inadmisibles justificar la destrucción de un lugar o parte de un lugar alegando que el estado de conservación de los tipos de hábitats y las especies que alberga seguirá siendo favorable en el territorio europeo o en el Estado miembro.

En lo que respecta a la connotación o el significado de «integridad», este término se refiere claramente a la **integridad ecológica** y puede entenderse como la cualidad o condición de estar entero o completo. En un contexto ecológico dinámico, puede considerarse también que denota resiliencia y capacidad de evolucionar de maneras que sean favorables a la conservación.

Una buena forma de definir la «integridad [de un] lugar» es entenderla como la suma coherente de la estructura, la función y los procesos ecológicos del lugar en la totalidad de su superficie que hace posible que se mantengan los hábitats, los complejos de hábitats o las poblaciones de especies que hayan motivado su declaración.

Puede decirse que un lugar presenta un alto grado de integridad cuando se realiza su potencial inherente para alcanzar los objetivos de conservación, se preserva su capacidad de autorregeneración y autorrenovación en condiciones dinámicas, y no se requiere más que un mínimo de gestión externa.

Al referirnos a la «integridad [de un] lugar» es importante, pues, tener en cuenta una serie de factores, en particular la posibilidad de que haya efectos que se manifiesten a corto, medio y largo plazo.

La integridad de un lugar engloba sus características constitutivas y sus funciones ecológicas. La decisión sobre si la integridad resulta perjudicada debe centrarse en los hábitats y las especies que hayan motivado la declaración del lugar y en los objetivos de conservación del lugar, y limitarse a estos aspectos.

4.6.5. Evaluación de las repercusiones en el lugar

La evaluación adecuada propiamente dicha requiere que se analicen todos los aspectos del plan o proyecto que puedan incidir de manera significativa en el espacio Natura 2000 correspondiente. En este sentido, es preciso examinar cada elemento del plan o proyecto por separado, así como sus posibles efectos en relación con cada una de las especies o los tipos de hábitats que hayan motivado la declaración del lugar⁽⁵⁷⁾. A continuación, habrá que analizar los efectos de los diferentes elementos del plan o proyecto conjuntamente y entre sí, de manera que se puedan determinar también las interacciones entre estos elementos.

Por ejemplo, puede que el riesgo de muerte por colisión con aerogeneradores no sea significativo por sí solo, pero que, combinado con la instalación de tendidos eléctricos aéreos, que también podrían causar muertes por colisión, sí suponga un efecto significativo para una población concreta de aves.

Resulta obvio que los efectos de cada proyecto serán específicos y que, por tanto, deberán evaluarse caso por caso. De acuerdo con la sentencia en el asunto «Waddenzee» (C-127/02, apartado 48), «[e]n el marco de la apreciación prospectiva de los efectos vinculados a dicho plan o proyecto, debe determinarse el carácter significativo de estos efectos, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por aquel plan o proyecto». A este respecto, también pueden ser útiles la normativa general y las especificaciones pertinentes que hayan establecido los Estados miembros.

⁽⁵⁷⁾ La labor realizada en el marco del proyecto de cartografía y evaluación del estado de los ecosistemas y sus servicios puede servir de base para valorar los efectos, por ejemplo, a la hora de identificar los activos ecológicos y las funciones de un lugar, determinar las amenazas para los hábitats y las especies, o medir la estructura ecológica y las funciones de tipos de hábitats generales que sean pertinentes para la integridad del lugar. Véase, en particular, el quinto informe técnico sobre el estado ecológico (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

Si bien la atención debe centrarse en las especies y los hábitats de interés comunitario (incluidas las aves identificadas de conformidad con el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre aves) que hayan motivado la declaración del lugar de que se trate, no hay que olvidar que también se producen complejas interacciones entre estos elementos clave y otras especies y hábitats, así como con el entorno físico.

Es importante, pues, examinar todos los elementos que son fundamentales para las funciones y la estructura del lugar en cuestión y para los tipos de hábitats y las especies presentes en él. En efecto, puede haber otras especies relevantes a la hora de determinar los posibles efectos en los hábitats protegidos, sobre todo si se trata de especies típicas del hábitat en cuestión⁽⁵⁸⁾ o que forman parte de la cadena alimentaria de la que dependen los elementos clave del lugar.

La evaluación de los efectos debe basarse en criterios objetivos y, si es posible, **cuantificables**. Las repercusiones han de predecirse de la manera más precisa posible, y la base para su predicción debe exponerse claramente y quedar documentada en el informe de la evaluación adecuada (lo que implica ofrecer también algún tipo de explicación sobre el grado de certeza de la predicción). Como cualquier otra evaluación de impacto, la evaluación adecuada ha de llevarse a cabo en un marco estructurado que garantice que las predicciones se realizan con la máxima objetividad y precisión posibles.

Teniendo en cuenta que el Tribunal ha recalado la importancia de recurrir a los mejores conocimientos científicos al efectuar la evaluación adecuada, puede que sea necesario llevar a cabo una labor adicional de estudio ecológico y del terreno para completar los datos de que se disponga. Estos estudios pormenorizados han de tener una duración suficiente y centrarse en las características clave que sean sensibles a las actuaciones del proyecto. Para analizar la vulnerabilidad, deben tomarse en consideración las posibles interacciones entre las actividades de los proyectos (naturaleza, alcance, métodos, etc.) y los hábitats y las especies afectados (ubicación, exigencias ecológicas, zonas vitales, comportamiento, etc.).

4.6.6. Contemplar medidas de mitigación apropiadas para evitar o reducir las repercusiones

Si en el proceso de la evaluación adecuada se identifican repercusiones perjudiciales o no cabe descartar que estas se produzcan, entonces el plan o proyecto en cuestión no podrá autorizarse. No obstante, según la gravedad de las repercusiones identificadas, tal vez quepa la posibilidad de introducir determinadas medidas de mitigación que eviten estas repercusiones o las reduzcan a un grado tal que ya no sean perjudiciales para la integridad del lugar.

Las medidas de mitigación deben estar directamente vinculadas a las posibles repercusiones detectadas en la evaluación adecuada y solo pueden definirse una vez que estas repercusiones hayan sido totalmente evaluadas y descritas en la evaluación adecuada. Así pues, como se ha señalado en la sección 4.5.1, las medidas de mitigación solo pueden contemplarse en esta etapa, y no en la etapa de evaluación previa.

La determinación de las medidas de mitigación, como la propia evaluación de impacto, debe basarse en un conocimiento sólido de las especies y los hábitats afectados. Estas medidas pueden referirse, entre otras cosas, a lo siguiente:

- las fechas y el calendario de ejecución de un proyecto (por ejemplo, detener la actividad durante la época de reproducción de una especie concreta),
- el tipo de herramientas y actividades (por ejemplo, utilizar un tipo específico de draga a una distancia determinada de la ribera de manera que no afecte a un hábitat frágil, o reducir las emisiones que pueda provocar una deposición nociva de contaminantes), y
- las zonas de acceso estrictamente prohibido dentro de un espacio (por ejemplo, las madrigueras en las que hiberna una especie animal).

Las medidas de mitigación, cuyo objetivo es evitar o reducir el impacto, o prevenir que llegue a producirse, no deben confundirse con las medidas compensatorias, cuya finalidad es compensar los daños que pueda causar el proyecto. Las medidas compensatorias solo pueden contemplarse en virtud del artículo 6, apartado 4, si el plan o proyecto ha sido autorizado por razones imperiosas de interés público de primer orden y no hay alternativas (véase la sección 5).

⁽⁵⁸⁾ Si se desea obtener una explicación de términos específicos, véase el *Manual de interpretación de los hábitats de la Unión Europea*, EUR28 en http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm#interpretation

El Tribunal confirmó esta distinción al establecer que «el artículo 6, apartado 3, de la Directiva “hábitats” debe interpretarse en el sentido de que un plan o un proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un LIC o sin ser necesario para la misma, tenga repercusiones negativas en un tipo de hábitat natural existente en esta y prevea medidas para la creación de un área de dimensión igual o mayor de este tipo de hábitat en dicho lugar afecta a la integridad de ese lugar. Tales medidas solo podrían, en su caso, calificarse de “medidas compensatorias”, en el sentido del apartado 4 de dicho artículo, en la medida en que se cumplan los requisitos establecidos en este. [E]s preciso señalar que estas medidas no pretenden evitar ni reducir los efectos significativos negativos provocados directamente en este tipo de hábitat por el proyecto [...], sino que persiguen compensar con posterioridad dichos efectos. En este contexto, no pueden garantizar que el proyecto no afecte a la integridad del citado lugar, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva “hábitats”» (C-521/12, apartados 29 a 35, 38 y 39; véase también C-387 y 388/15, apartado 48).

En relación con estas observaciones, el Tribunal dispuso que «en el caso de un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un lugar de importancia comunitaria o sin ser necesario para la misma, establece, antes de que se produzcan repercusiones negativas en un tipo de hábitat natural existente en el referido lugar, medidas para el desarrollo futuro de un área de ese tipo que se acabarán de aplicar después de la evaluación del carácter apreciable del perjuicio eventualmente causado a la integridad de dicho lugar, tales medidas no pueden ser tomadas en consideración a la hora de realizar esa evaluación» (C-387 y 388/15, apartado 64).

Obviamente, si las medidas de mitigación se formulan y aplican correctamente, las medidas compensatorias necesarias (en caso de que deban adoptarse, de conformidad con el artículo 6, apartado 4) tendrán un alcance más reducido, ya que habrá menos repercusiones residuales que requieran compensación.

A fin de que la autoridad competente pueda decidir si las medidas de mitigación son suficientes para eliminar cualquier posible efecto adverso de un plan o un proyecto en un lugar (y no causar de forma inadvertida otros efectos adversos para las especies y los hábitats en cuestión), es preciso **describir de manera pormenorizada cada medida de mitigación**, explicando, sobre la base de datos científicos, el modo en que la medida eliminará o reducirá las repercusiones negativas identificadas. Debe facilitarse igualmente información sobre el modo y el momento en que se aplicarán estas medidas, quién se ocupará de hacerlo y los mecanismos que se pondrán en marcha para supervisar su efectividad y adoptar medidas correctoras en caso de ser necesario. En el asunto C-142/16, apartados 37 a 45, también se formula la necesidad de contar con datos definitivos.

Si la autoridad competente considera que las medidas de mitigación son suficientes para evitar los efectos perjudiciales para la integridad del lugar que se hayan identificado en la evaluación adecuada, estas medidas pasarán a ser parte integrante del plan o proyecto definitivo o podrán servir de condición para la autorización del proyecto. Ahora bien, si persiste algún efecto negativo residual para la integridad del lugar, incluso tras la aplicación de las medidas de mitigación, entonces el plan o proyecto no podrá autorizarse (salvo que se reúnan las condiciones del artículo 6, apartado 4).

Las medidas de mitigación pueden ser propuestas por el promotor del plan o proyecto o exigidas por las autoridades nacionales competentes a fin de evitar las posibles repercusiones detectadas en la evaluación adecuada o bien reducir estas repercusiones a un nivel tal que ya no puedan perjudicar la integridad del lugar.

La determinación de las medidas de mitigación, como la propia evaluación de impacto, debe basarse en un conocimiento sólido de las especies y los hábitats afectados. Además, es preciso describir estas medidas de forma pormenorizada. Si las medidas de mitigación se formulan y aplican correctamente, las medidas compensatorias necesarias, en caso de que deban adoptarse de conformidad con el artículo 6, apartado 4, tendrán un alcance más reducido, ya que habrá menos repercusiones residuales que requieran compensación.

4.7. TOMA DE DECISIONES

4.7.1. «Autoridades nacionales competentes»

Es evidente que, en esta expresión, la palabra «nacional» se ha utilizado para marcar la diferencia con los términos «UE» o «internacional». Se refiere, pues, no solo a las autoridades de la administración central, sino también a las autoridades regionales, provinciales o municipales que deben autorizar o aprobar un plan o proyecto. Un órgano jurisdiccional puede ser una autoridad competente si está facultado para tomar una decisión sobre los fundamentos de un plan o proyecto propuesto a efectos del artículo 6, apartado 3 (C-127/04, apartado 69).

En determinadas circunstancias, es posible que la autorización de un plan o proyecto sea concedida por una autoridad legislativa (Parlamento nacional o regional) y adopte la forma de un texto legislativo. A este respecto, en el asunto C-182/10, apartados 69 y 70, el Tribunal dictaminó lo siguiente: «Esas obligaciones [del artículo 6, apartado 3] incumben a los Estados miembros en virtud de la Directiva hábitats **con independencia de la naturaleza de la autoridad nacional competente para autorizar el plan o el proyecto de que se trate**. El artículo 6, apartado 3, de esa Directiva, que se refiere a las “autoridades nacionales competentes”, no prevé ninguna regla específica relacionada con los planes o los proyectos que sean autorizados por una autoridad legislativa. Esta última cualidad carece por tanto de incidencia en la amplitud o el alcance de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de las disposiciones del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. [...] [E]l artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats debe interpretarse en el sentido de que no permite que una autoridad nacional, aun si es legislativa, autorice un plan o un proyecto sin haberse asegurado de que no perjudicará la integridad del lugar afectado».

En otras palabras, no puede autorizarse un plan o proyecto mediante un acto legislativo si no se ha llevado a cabo de antemano una evaluación adecuada, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, o si en la evaluación adecuada no se ha concluido con certeza que no habrá efectos perjudiciales para la integridad del lugar⁽⁵⁹⁾.

Las autoridades nacionales competentes son las habilitadas para autorizar o aprobar un plan o proyecto.

4.7.2. ¿Cuándo debe someterse un plan o proyecto a información pública?

La Directiva sobre los hábitats no contiene una obligación específica de someter un plan o proyecto a información pública cuando su autorización requiera una evaluación adecuada. De acuerdo con la formulación del artículo 6, apartado 3, esto solo ha de hacerse «si procede». No obstante, la consulta a los ciudadanos es un aspecto fundamental de las Directivas EIA y EAE. Resulta evidente, por tanto, que si la evaluación exigida por el artículo 6, apartado 3, se coordina con la evaluación en el marco de estas Directivas, es necesario, en consonancia con los requisitos de ambas, proceder a la consulta pública.

Ahora bien, aun cuando un plan o proyecto no entre dentro del ámbito de aplicación de las Directivas EIA o EAE y se evalúe únicamente en aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, el Tribunal ha aclarado en una sentencia reciente, sobre la base de los requisitos del Convenio de Aarhus⁽⁶⁰⁾, que el público afectado, incluidas las ONG medioambientales reconocidas, tiene derecho a participar en el procedimiento de autorización (C-243/15, apartado 49). Tal derecho implica, en particular, «el derecho a participar “efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental”, presentando “por escrito o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta”» (C-243/15, apartado 46).

En este contexto, cabe mencionar también que el Tribunal, sobre la base de los derechos de participación pública, ha establecido, en particular para las ONG medioambientales reconocidas, el derecho a impugnar «las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales competentes en el marco del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, ya se refieran a una solicitud de participación en el procedimiento de autorización, a la apreciación de la necesidad de una evaluación medioambiental de las repercusiones de un plan o de un proyecto en un lugar protegido o al carácter adecuado de las conclusiones alcanzadas tras dicha evaluación en lo que concierne a los riesgos del proyecto o del plan para la integridad de dicho lugar» (C-243/15, apartado 56).

4.7.3. Adoptar una decisión a partir de la evaluación adecuada

A partir de las conclusiones de la evaluación adecuada acerca de las repercusiones que un plan o proyecto pueda tener en el espacio Natura 2000 de que se trate, serán las autoridades nacionales competentes las responsables de autorizarlo, algo que no podrán hacer **hasta haberse asegurado de que el plan o proyecto no afectará negativamente a la integridad del espacio**. Este es el caso cuando, desde un punto de vista científico, no persiste ninguna duda razonable sobre la inexistencia de tales efectos.

⁽⁵⁹⁾ Véase el asunto C-142/16, apartado 33: «En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, las autoridades nacionales competentes solo autorizarán una actividad sujeta a la evaluación si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar protegido. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde el punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos».

⁽⁶⁰⁾ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Este Convenio se celebró en Aarhus (Dinamarca), en junio de 1998. La UE es uno de los firmantes desde 2005 en virtud de la Decisión 2005/370/CE <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

Si persiste algún tipo de duda sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar vinculados al plan o proyecto objeto de examen, la autoridad competente deberá denegar la autorización (C-127/02, apartado 57).

Además, «el criterio de autorización previsto en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats incluye el principio de cautela [...] y permite evitar de manera eficaz cualquier daño que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto que aquel de que se trata no puede garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de proteger los lugares perseguido por dicha disposición» (C-127/02, apartado 58).

La carga de la prueba consiste, por tanto, en demostrar no la existencia de efectos perjudiciales, sino su inexistencia, en consonancia con el principio de cautela (C-157/96, apartado 63). De ello se desprende que la evaluación adecuada debe ser lo suficientemente detallada y estar lo suficientemente motivada para demostrar la inexistencia de efectos perjudiciales a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia (C-127/02, apartado 61).

5. ARTÍCULO 6, APARTADO 4

Aclaración de los conceptos de «soluciones alternativas», «razones imperiosas de interés público de primer orden», «medidas compensatorias», «coherencia global» y «consulta a la Comisión»

5.1. TEXTO

«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».

5.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Esta disposición forma parte del procedimiento por el que las autoridades nacionales competentes evalúan y (posiblemente) autorizan los planes y proyectos que pueden afectar a una zona especial de conservación (ZEC), una zona de especial protección para las aves (ZEPA) o un lugar de importancia comunitaria (LIC). Cabe formular dos consideraciones fundamentales al respecto:

- Por una parte, se refiere a excepciones a la norma general del artículo 6, apartado 3, según la cual solo pueden autorizarse planes o proyectos que no afecten a la integridad del espacio en cuestión.
- Por otra parte, su aplicación en la práctica debe respetar las diversas etapas establecidas y en el orden secuencial que se fija en la Directiva. El Tribunal ha confirmado este punto en reiteradas ocasiones (C-209/02, C-239/04, C-304/05, C-560/08 y C-404/09).

En su sentencia en el asunto C-304/05, apartado 83, el Tribunal afirmó claramente lo siguiente: «[E]l artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43 **solo resulta aplicable después de que se hayan analizado las repercusiones de un plan o de un proyecto de conformidad con el artículo 6, apartado 3**, de esta Directiva. **En efecto, la determinación de estas repercusiones a la luz de los objetivos de conservación del lugar en cuestión constituye un requisito previo indispensable para la aplicación de dicho artículo 6, apartado 4**, ya que, a falta de esta información, no cabe apreciar si se cumplen los requisitos para aplicar esta excepción. **En efecto, el examen de si concurren eventualmente razones imperiosas de interés público de primer orden y de si existen alternativas menos perjudiciales requiere una ponderación con respecto a los perjuicios que el plan o proyecto considerado causen al lugar. Además, con objeto de determinar la naturaleza de eventuales medidas compensatorias, los perjuicios causados a este lugar deben ser identificados con precisión**» (véanse también C-399/14, C-387 y 388/15, C-142/16).

La aplicación del artículo 6, apartado 4, no es automática. Corresponde a las autoridades decidir si se reúnen las condiciones para aplicar una excepción al artículo 6, apartado 3, en caso de que en la evaluación adecuada se haya concluido que el plan o proyecto perjudicará a la integridad del lugar en cuestión o si hay dudas sobre la inexistencia de tales efectos.

El Tribunal confirmó el carácter opcional del artículo 6, apartado 4, en el asunto C-241/08, apartado 72: «De esta forma, al término de la evaluación de las repercusiones efectuada con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, y en caso de resultado negativo de la citada evaluación, **las autoridades competentes pueden optar entre denegar la autorización** para la realización del plan o proyecto de que se trate, **o bien concederla con arreglo al artículo 6, apartado 4**, de la Directiva sobre los hábitats, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por dicha disposición».

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

1. La alternativa presentada para su autorización es la menos perjudicial para los hábitats, las especies y la integridad del espacio o los espacios Natura 2000, independientemente de las consideraciones económicas, y no existe ninguna otra alternativa viable que no perjudique a la integridad del espacio o espacios.
2. Hay razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas «razones de índole social o económica».
3. Se toman todas las medidas compensatorias necesarias para garantizar la protección de la coherencia global de Natura 2000.

Al tratarse de una excepción al artículo 6, apartado 3, esta disposición debe interpretarse de manera estricta (C-239/04, apartados 25 a 39) y solo puede aplicarse en circunstancias en que se cumplan plenamente todas las condiciones requeridas por la Directiva. En este sentido, corresponde a quien desee recurrir a esta excepción demostrar, como requisito previo, que las condiciones mencionadas se cumplen efectivamente en cada caso particular.

Una vez se haya comprobado y documentado de manera inequívoca que no hay alternativas apropiadas y se puede aceptar la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, deben adoptarse todas las medidas compensatorias necesarias para garantizar la protección de la coherencia global de la red Natura 2000. Las medidas compensatorias adoptadas deben notificarse siempre a la Comisión.

El artículo 6, apartado 4, permite excepciones a la norma general del apartado 3 del mismo artículo, pero su aplicación no es automática. Corresponde a la autoridad decidir si cabe aplicar una excepción al apartado 3. El apartado 4 debe aplicarse en el orden secuencial determinado en la Directiva, esto es, una vez aplicadas de forma satisfactoria todas las disposiciones del apartado 3.

5.3. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

5.3.1. Examinar las soluciones alternativas

La primera obligación del procedimiento de excepción del artículo 6, apartado 4, es examinar si hay soluciones alternativas al plan o proyecto. A este respecto, el Tribunal ha aclarado que el examen entra formalmente dentro del ámbito de aplicación del apartado 4, y no del apartado 3, del artículo 6 (C-441/03, apartado 15; C-241/08, apartado 69; C-142/16, apartado 72).

En consonancia con la necesidad de evitar que se provoquen daños indeseados en la red Natura 2000, debe considerarse la opción de revisar a fondo o retirar un plan o proyecto propuesto cuando se identifiquen efectos perjudiciales para la integridad de un lugar. Por consiguiente, las autoridades competentes tienen que analizar y demostrar la necesidad del plan o proyecto en cuestión, contemplando asimismo en esta fase la opción «cero».

Posteriormente, las autoridades competentes deben examinar la posibilidad de recurrir a soluciones alternativas que respeten mejor la integridad del lugar en cuestión. Han de analizarse todas las alternativas viables que permitan cumplir los objetivos del plan o proyecto, y en particular los resultados relativos de estas alternativas con respecto a los objetivos de conservación y la integridad del lugar, así como con respecto a la contribución del lugar a la coherencia global de la red Natura 2000, tomando en consideración también la proporcionalidad desde el punto de vista del coste. Puede tratarse de un cambio de ubicación o ruta, una escala o diseño diferentes, o incluso procesos alternativos.

En lo referente al coste económico de las medidas que pueden ser tomadas en consideración al estudiar las alternativas, este aspecto no puede ser el único factor determinante a la hora de elegir soluciones alternativas (C-399/14, apartado 77). Es decir, el promotor de un proyecto no puede alegar que no se han examinado las alternativas porque tendrían un coste demasiado elevado.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la evaluación del impacto relativo de las soluciones alternativas en el lugar en cuestión corresponde a las autoridades nacionales competentes. Aquí, es necesario insistir en que los parámetros de referencia para comparar las alternativas tienen que ver con aspectos relacionados con la conservación y el mantenimiento de la integridad del lugar y sus funciones ecológicas. Por lo tanto, en esta fase no pueden prevalecer sobre los criterios medioambientales otros criterios, por ejemplo, de índole económica.

Debe demostrarse la ausencia de alternativas antes de proceder al examen de la necesidad del plan o proyecto por razones imperiosas de interés público (sentencia del Tribunal en el asunto «Castro Verde», C-239/04, apartados 36 a 39).

Corresponde a las autoridades nacionales competentes velar por que se estudien con el mismo nivel de detalle todas las soluciones alternativas posibles que cumplan los objetivos del plan o proyecto. Tal evaluación ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta las especies y los hábitats que hayan motivado la declaración del lugar en cuestión, así como los objetivos de conservación de ese lugar.

5.3.2. Examinar las razones imperiosas de interés público de primer orden

En caso de no existir soluciones alternativas, o si estas conllevarían un impacto ambiental aún más negativo para el lugar o los lugares con respecto a los objetivos de conservación de la Directiva antes mencionados, las autoridades competentes deben comprobar si hay razones imperiosas de interés público de primer orden, incluido de carácter social o económico, que exijan la ejecución del plan o proyecto.

La Directiva no define el concepto de «razones imperiosas de interés público de primer orden». No obstante, en el artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, 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 índole social o económica, la formulación del artículo no deja lugar a dudas: los objetivos de conservación de la Directiva solo pueden verse contrarrestados por intereses públicos, independientemente de que estén promovidos por entidades públicas o privadas. Así pues, los proyectos promovidos por entidades privadas solo podrán considerarse cuando sirvan a intereses públicos de este tipo y la existencia de tales intereses esté demostrada.

El Tribunal confirma este aspecto en su sentencia en el asunto C-182/10 (apartados 75 a 78): «El interés que puede justificar a efectos del artículo 6, apartado 4, de la Directiva hábitats la realización de un plan o de un proyecto **debe ser a la vez “público” y “de primer orden”, lo que implica que sea de tal importancia que pueda ponderarse con el objetivo de conservación de los hábitats naturales, de la fauna y de la flora silvestre que persigue esa Directiva.** Las obras destinadas a la implantación o a la ampliación de una empresa no responden por principio a esas condiciones más que en circunstancias excepcionales. **No puede excluirse que concurran esas condiciones cuando un proyecto, aun siendo de naturaleza privada, presente** realmente, por su propia naturaleza y a la vez **por el contexto económico y social en el que se inserta, un interés público de primer orden**, siempre que se demuestre la falta de soluciones alternativas. Atendiendo a esos criterios, la mera construcción de una infraestructura destinada a acoger un centro administrativo no puede, por principio, constituir una razón imperiosa de interés público de primer orden en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva hábitats».

Puede resultar útil comprobar cómo se emplean conceptos similares en otros ámbitos del Derecho de la UE.

El Tribunal desarrolló el concepto de «requisito imperativo» como excepción al principio de libre circulación de mercancías. Entre los requisitos imperativos que pueden justificar la adopción de medidas nacionales que restrinjan la libertad de circulación, el Tribunal ha reconocido la salud pública y la protección del medio ambiente, así como la búsqueda de objetivos legítimos de política económica y social.

Por otra parte, en el Derecho de la UE también se reconoce el concepto de «servicios de interés económico general», mencionado en el artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como excepción a las normas sobre competencia aplicable a las empresas encargadas de gestionar dichos servicios. En una Comunicación sobre los servicios de interés general en Europa ⁽⁶¹⁾, la Comisión, basándose en la jurisprudencia en la materia, proporcionó la siguiente definición de «servicios de interés económico general»: «actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública».

De la «estructura de la disposición» se desprende que, en los casos concretos que prevé, las autoridades nacionales competentes tienen que supeditar la autorización del plan o proyecto a la condición de que, tras sopesar los objetivos de conservación del lugar afectado por la iniciativa y las ya citadas razones imperiosas, la balanza se incline hacia estas últimas, situación que debe determinarse de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- a) Debe haber una **razón imperiosa** para ejecutar el plan o proyecto.
- b) El interés público ha de ser **de primer orden**: por tanto, queda claro que no basta cualquier tipo de interés público de índole social o económica, sobre todo si se compara con el peso específico de los intereses protegidos por la Directiva (véase, por ejemplo, el cuarto considerando, en que se hace referencia al «patrimonio natural de la Comunidad»).
- c) En este contexto, resulta razonable pensar también que el interés público solo puede ser de primer orden si se trata de un **interés a largo plazo**. No parece que los intereses económicos a corto plazo u otros intereses que solo pueden producir beneficios a corto plazo para la sociedad sean suficientes para considerar que pesan más que los intereses de conservación a largo plazo protegidos por la Directiva.

Como ejemplo de lo que puede considerarse razones imperiosas de interés público de primer orden, el Tribunal dictaminó, en un asunto relativo a una amplia región (región de Tesalia, en Grecia), lo siguiente: «El regadío y el abastecimiento de agua para la población responden en principio a esas condiciones, y pueden justificar por tanto la realización de un proyecto de desviación de aguas en defecto de una solución alternativa» (C-43/10, apartado 122) ⁽⁶²⁾.

Resulta lógico considerar que las «razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica» se refieren a situaciones en las que los planes o proyectos previstos demuestren ser 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 y la sociedad, o**
- **en el marco de la realización de actividades de naturaleza económica o social para cumplir obligaciones de servicio público específicas.**

Corresponde a las autoridades competentes sopesar las razones imperiosas de interés público de primer orden que presenta un plan o proyecto frente al objetivo de conservar los hábitats naturales y la flora y fauna silvestres. Únicamente podrán autorizar el plan o proyecto si estas razones pesan más que las repercusiones en los objetivos de conservación.

A fin de que el lector obtenga una indicación más precisa de lo que legítimamente podría considerarse razones imperiosas de interés público de primer orden, pueden extraerse algunos ejemplos de los Dictámenes adoptados por la Comisión en el marco del artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, y las correspondientes justificaciones proporcionadas por los Estados miembros: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm

⁽⁶¹⁾ «Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa», COM(2011) 900 final de 20.12.2011.

⁽⁶²⁾ Cabe señalar que esto no significa que los proyectos de abastecimiento de agua para la población y regadío puedan justificarse siempre por razones imperiosas de interés público de primer orden.

5.3. ADOPTAR MEDIDAS COMPENSATORIAS

5.4.1. ¿Qué debe entenderse por «medidas compensatorias» y cuándo debe contemplarse su adopción?

La Directiva sobre hábitats no ofrece una definición de «medidas compensatorias». Sin embargo, partiendo de la experiencia, se puede extraer la siguiente distinción entre medidas compensatorias y medidas de mitigación:

- Las medidas de mitigación, en sentido general, son aquellas destinadas a minimizar o incluso suprimir los efectos negativos que puedan derivarse de la ejecución de un plan o proyecto, de manera que la integridad de un lugar no se vea perjudicada. Estas medidas se contemplan en el marco del artículo 6, apartado 3, y son parte integrante de las especificaciones de un plan o proyecto o bien constituyen una condición a la que se supedita su autorización (véase la sección 4.6.5).
- Las medidas compensatorias son independientes del proyecto (incluida cualquier medida de mitigación asociada). Su finalidad es contrarrestar los efectos negativos residuales del plan o proyecto, de modo que se mantenga la coherencia ecológica global de la red Natura 2000. Estas medidas solo pueden plantearse en el marco del artículo 6, apartado 4.

Obviamente, unas medidas de mitigación correctamente formuladas y aplicadas pueden reducir la necesidad de medidas compensatorias, ya que habrá menos efectos negativos residuales que requieran compensación.

*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, lo que tendrá repercusiones considerables en todos los ecosistemas de la zona. Para compensar los efectos negativos del proyecto, se seleccionarán, empleando criterios ecológicos, terrenos 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 contempla la creación y mejora de los bosques aluviales y la restauración u optimización de los lechos fluviales para compensar la pérdida de un tipo de hábitat prioritario (bosques aluviales con *Alnion glutinoso-incanae*) y un tipo de hábitat no prioritario (ríos de pisos de planicie a montano con vegetación flotante). La medida ayudará igualmente a compensar las repercusiones negativas del proyecto para la especie *Lampetra planeri*.*

Las medidas compensatorias deben ser adicionales a las actuaciones que ya son práctica habitual con arreglo a la Directiva sobre los hábitats y la Directiva sobre aves y a las obligaciones establecidas en el Derecho de la UE. Por ejemplo, para un Estado miembro, la introducción de medidas de conservación con arreglo al artículo 6, apartado 1, o la propuesta o declaración de una nueva zona que ya está inventariada como zona de interés comunitario constituyen medidas «normales». Así pues, las medidas compensatorias deben ir más allá de las medidas normales que se exigen para la declaración, protección y gestión de los espacios Natura 2000.

Otro ejemplo de compensación puede darse en el caso de la ampliación de un puerto que supusiera la destrucción de un dormitorio de aves y la reducción de las marismas intermareales de poca profundidad y los cañaverales. El impacto negativo del proyecto podría compensarse con la recreación de un dormitorio de marea alta y de marismas poco profundas junto con la restauración del hábitat de cañaverales y praderas húmedas mediante obras hidráulicas y la introducción de medidas medioambientales relativas al uso agrícola de los cañaverales y las praderas.

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 de una evaluación adecuada con arreglo al artículo 6. A tenor de la secuencia del artículo 6, apartado 4, resulta claro que **estas medidas suponen el «último recurso»**. Únicamente han de contemplarse cuando se confirme la existencia de un efecto negativo para la integridad de un espacio Natura 2000 o no pueda excluirse tal efecto, a pesar de todas las demás medidas que se hayan adoptado para evitar o reducir los efectos perjudiciales, y una vez se decida que es preciso seguir adelante con el plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden y a falta de soluciones alternativas.

Las medidas compensatorias son medidas específicas para un plan o proyecto, adicionales a las obligaciones normales que se derivan de la Directiva sobre los hábitats y la Directiva sobre aves. El objetivo de estas medidas es contrarrestar precisamente los efectos negativos de un plan o proyecto para las especies o los hábitats afectados. Las medidas compensatorias son el «último recurso» y deben usarse únicamente cuando se hayan agotado las demás medidas de protección previstas en la Directiva y se haya decidido, pese a todo, considerar un plan o proyecto que tenga efectos negativos para la integridad de un espacio Natura 2000 o cuando no pueda excluirse la posibilidad de que se produzcan tales efectos.

5.4.2. «Coherencia global» de la red Natura 2000

La expresión «coherencia global» aparece en el artículo 6, apartado 4, cuando se habla del caso en que se autorice la ejecución de un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden y deban adoptarse medidas para compensar los daños.

También aparece en el artículo 3, apartado 1, donde se dice que Natura 2000 es «una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación» que hará posible «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 desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, y, por otra, el papel que desempeña el lugar a efectos de asegurar una distribución geográfica adecuada en relación con el área de distribución natural.

El artículo 3, apartado 3, establece que «[c]uando 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, dispone lo siguiente:

«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 tipo de coherencia. Es evidente que la expresión «coherencia global» que aparece en el artículo 6, apartado 4, se utiliza en el mismo sentido.

Visto lo anterior, queda claro 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 hayan motivado su declaración, y el papel que el lugar desempeña en cuanto a asegurar una distribución geográfica adecuada en relación con la distribución natural de las especies y los hábitats en cuestión.

Por ejemplo, si el plan o proyecto va a dañar una superficie de un tipo de hábitat escaso que tiene una distribución natural muy limitada y es muy difícil de recrear, y, además, el espacio afectado es solo uno de los diez espacios declarados para la protección de ese tipo de hábitat, es obvio que las medidas compensatorias tendrán que ser muy considerables si se pretende que sirvan para proteger la coherencia global de Natura 2000. En cambio, si el plan o proyecto va a dañar el hábitat de una especie (por ejemplo, Triturus cristatus) con una amplia distribución natural en toda la UE y que es relativamente sencillo de recrear, y, por otra parte, el lugar afectado no desempeña más que un papel secundario a efectos de su conservación, las medidas compensatorias serán más viables y mucho menos onerosas.

El artículo 6, apartado 4, exige que se proteja la coherencia global de Natura 2000. 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 un plan o proyecto, las medidas compensatorias establecidas para proteger la coherencia global de la red Natura 2000 deberán cumplir los criterios mencionados anteriormente. Así pues, estas medidas habrán de referirse a los objetivos de conservación del lugar y a los hábitats y las especies perjudicados, en proporciones comparables desde el punto de vista del número y la situación. Asimismo, deberá reemplazarse adecuadamente el papel que el lugar afectado desempeña en relación con la distribución biogeográfica.

Llegados a este punto, conviene recordar que, conforme a la Directiva sobre los hábitats, la selección de los espacios de la red Natura 2000 se basa en lo siguiente:

- los hábitats y las especies en las proporciones (superficie, población, etc.) descritas en el formulario normalizado de datos,

- la ubicación del espacio dentro de la respectiva región biogeográfica, y
- los criterios de selección establecidos por el Comité de Hábitats y utilizados por el Centro Temático Europeo de Diversidad Biológica para asesorar a la Comisión en relación con la inclusión de un lugar en la lista de la Unión ⁽⁶³⁾.

Las autoridades competentes deben tener en cuenta estos criterios al diseñar las medidas compensatorias de un proyecto, que habrán de proporcionar propiedades y funciones comparables a las que justificaron la selección del lugar.

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

- la compensación cumpla los mismos objetivos que motivaron la clasificación del lugar con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre aves,
- la compensación cumpla la misma función en la misma ruta migratoria, y
- las zonas de compensación sean accesibles de forma indiscutible para las aves que normalmente se encuentran presentes en el lugar afectado por el proyecto.

Por ejemplo, si una ZEPa cuya función específica es servir de zona de descanso para determinadas especies de aves migratorias en su viaje hacia el norte resulta perjudicada por un proyecto, las medidas compensatorias propuestas deben centrarse en esa función específica del lugar. Así pues, una compensación consistente en recrear las condiciones necesarias para el descanso de las especies afectadas en una zona que se sitúe fuera de su ruta migratoria, o dentro de esta pero a cierta distancia del lugar original, no sería suficiente para garantizar la coherencia global de la red. En este caso, las medidas compensatorias deberían consistir en la creación de zonas de descanso aptas para las especies en cuestión y correctamente ubicadas dentro de su ruta migratoria, de modo que dichas zonas sean, de forma realista, accesibles para las aves que habrían utilizado el lugar original perjudicado por el proyecto.

A fin de asegurar la coherencia global de Natura 2000, las medidas compensatorias que se propongan para un proyecto deben a) referirse a los hábitats y las especies perjudicados, en proporciones comparables, y b) proporcionar funciones comparables a las que en su momento justificaron la selección del lugar original, en particular por lo que respecta a la distribución geográfica adecuada. Por tanto, el hecho de que las medidas compensatorias se apliquen en la misma región biogeográfica y dentro del mismo Estado miembro no es suficiente.

La distancia entre el lugar original y el lugar de aplicación de las medidas compensatorias no constituye necesariamente un obstáculo, siempre y cuando no afecte a las funciones del lugar, al papel que desempeña en la distribución geográfica y a las razones que motivaron su selección inicial.

5.4.3. Objetivo y contenido general de las medidas compensatorias

Las medidas compensatorias han de garantizar que el lugar sigue contribuyendo a la conservación, en un estado favorable, de los tipos de hábitats naturales y los hábitats de las especies «en la región biogeográfica de que se trate»; en resumidas cuentas: garantizar el mantenimiento de la coherencia global de la red Natura 2000. De aquí se deduce lo siguiente:

- Como principio general, un lugar no debe sufrir efectos irreversibles a causa de un proyecto antes de que se apliquen las medidas compensatorias. Sin embargo, pueden darse situaciones en que no sea posible cumplir esta condición. Por ejemplo, la recreación de un hábitat forestal tardaría muchos años en garantizar las mismas funciones que el hábitat original afectado negativamente por un proyecto. Por tanto, debe hacerse lo necesario para garantizar que la compensación se aplica de antemano y, si ello no fuese del todo posible, las autoridades competentes han de contemplar una compensación adicional por las pérdidas transitorias que se produzcan entretanto.
- La compensación debe ser adicional a la contribución a la red Natura 2000 que el Estado miembro debería haber hecho con arreglo a las Directivas.

⁽⁶³⁾ https://biodiversity.eionet.europa.eu/activities/Natura_2000/chapter6

Los Estados miembros han de prestar especial atención cuando un plan o proyecto incida negativamente en tipos de hábitats naturales raros o en hábitats naturales que requieren mucho tiempo para proporcionar las mismas funciones ecológicas.

Si bien la declaración de nuevos espacios Natura 2000 puede ser parte del paquete de compensación con arreglo al artículo 6, apartado 4, la declaración por sí sola es insuficiente si no va acompañada de las medidas de gestión correspondientes.

De acuerdo con la Directiva sobre aves, la compensación puede consistir, por ejemplo, en una labor destinada a mejorar el valor biológico de una zona ya declarada o pendiente de declaración, de modo que la capacidad de absorción o el potencial alimentario aumenten proporcionalmente a la pérdida provocada por el proyecto en el lugar afectado. En consecuencia, la recreación de un hábitat favorable para la especie de ave afectada puede aceptarse como medida compensatoria, siempre y cuando la zona creada esté lista para cuando el lugar afectado pierda su valor natural.

Del mismo modo, según la Directiva sobre los hábitats, la compensación puede consistir en la recreación de un hábitat comparable o la mejora biológica de un hábitat del mismo tipo pero de calidad inferior situado en un espacio declarado ya existente, o incluso en la adición a la red Natura 2000 de un nuevo espacio de calidad comparable al original. En el último caso, podría argumentarse que, desde un punto de vista global, el proyecto supondría una pérdida neta para el hábitat en el Estado miembro de que se tratara; sin embargo, a escala de la UE, habría un nuevo lugar protegido con arreglo al artículo 6, con lo que se estaría contribuyendo a los objetivos de la Directiva.

Las medidas compensatorias apropiadas o necesarias para contrarrestar los efectos perjudiciales en un espacio Natura 2000 (es decir, además de lo ya exigido por las Directivas) pueden consistir en lo siguiente:

- mejora de hábitats en espacios existentes: la mejora del hábitat restante en el espacio afectado o la restauración del hábitat en otro espacio Natura 2000, de manera proporcional a la pérdida provocada por el plan o proyecto,
- recreación de hábitats: la creación de un hábitat en un espacio nuevo o en la ampliación de un espacio, que pasará a incluirse en la red Natura 2000, o
- como se ha descrito antes, y en combinación con otras actuaciones, la propuesta de un nuevo espacio de suficiente calidad con arreglo a la Directiva sobre los hábitats o la Directiva sobre aves y el establecimiento/la aplicación de medidas de conservación para el nuevo espacio.

El abanico de medidas compensatorias y complementarias que actualmente se aplican en la UE en virtud de la Directiva sobre los hábitats también comprende lo siguiente:

- reintroducción de especies,
- recuperación y refuerzo de especies, incluido el refuerzo de especies de presa,
- adquisición de tierras,
- adquisición de derechos,
- creación de reservas (incluida la introducción de fuertes restricciones a la utilización del suelo),
- incentivación de determinadas actividades económicas que sustentan funciones ecológicas fundamentales,
- reducción de (otras) amenazas, generalmente para las especies, bien actuando sobre una sola fuente de amenaza, bien actuando de forma coordinada sobre todos los factores de amenaza (por ejemplo, los factores derivados de la masificación).

En principio, el resultado de las medidas compensatorias debe haberse logrado para cuando se produzca el daño en el lugar afectado. En determinadas circunstancias en las que esto resulte imposible, será necesaria una compensación extraordinaria por las pérdidas transitorias.

5.4.4. Elementos clave que deben tenerse en cuenta en las medidas compensatorias

Las medidas compensatorias contempladas en el artículo 6, apartado 4, deben abordar todos los aspectos, ya sean técnicos, jurídicos o financieros, necesarios para contrarrestar los efectos negativos de un plan o proyecto y preservar la coherencia global de la red Natura 2000.

La lista a continuación ofrece un resumen de los elementos que han de considerarse:

- Estrecha coordinación y cooperación entre las autoridades responsables de Natura 2000, las autoridades responsables de la evaluación y el promotor del plan o proyecto.
- Objetivos y valores meta claros en consonancia con los objetivos de conservación del lugar.
- Descripción de las medidas compensatorias, acompañada de una explicación científicamente fundada del modo en que estas medidas efectivamente compensarán los efectos negativos del plan o proyecto para las especies y los hábitats afectados a la luz de los objetivos de conservación del lugar, así como el modo en que tales medidas garantizarán la protección de la coherencia global de Natura 2000.
- Demostración de la viabilidad técnica de las medidas en relación con sus objetivos.
- Demostración de la viabilidad jurídica y/o financiera de las medidas en función del calendario requerido.
- Análisis de las ubicaciones posibles y la adquisición de derechos (compra, arrendamiento, etc.) en relación con los terrenos en que se aplicarán las medidas compensatorias.
- Explicación del marco temporal en que se prevé que las medidas compensatorias alcancen sus objetivos.
- Calendario de aplicación y coordinación con el programa de ejecución del plan o proyecto.
- Fases de información o consulta pública.
- Programas específicos de supervisión y presentación de informes sobre la base de indicadores de los avances registrados en relación con los objetivos de las medidas compensatorias.
- Programa de financiación aprobado para el período necesario a fin de garantizar el éxito de las medidas.

5.5. CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN DE LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS

5.5.1. Compensación específica

Las medidas compensatorias contempladas en la Directiva sobre los hábitats deben establecerse según las condiciones de referencia que se definan tras describir la integridad del lugar que puede perderse o resultar deteriorada, y en función de los posibles efectos perjudiciales significativos que podrían persistir después de aplicar las medidas de mitigación.

Una vez se hayan identificado la integridad del lugar que puede resultar dañada y el grado real del daño, las medidas compensatorias deben abordar específicamente estos problemas, de manera que se compensen a largo plazo los elementos de integridad que contribuyen a la coherencia global de la red Natura 2000. Así pues, las medidas han de ser las más apropiadas para el tipo de repercusión prevista y basarse en objetivos y metas que aborden de forma clara los elementos Natura 2000 afectados. Deben referirse visiblemente a los aspectos estructurales y funcionales de la integridad del lugar y a los tipos de hábitats y poblaciones de especies afectados.

Lo anterior supone que las medidas compensatorias tienen que consistir necesariamente en medidas ecológicas. Por tanto, los pagos a individuos o a fondos especiales, independientemente de si en última instancia se destinan a proyectos de conservación de la naturaleza, no son apropiados en el marco de la Directiva sobre hábitats. Además, toda medida secundaria o indirecta que se proponga para reforzar los resultados de las medidas compensatorias básicas debe tener un vínculo claro con los objetivos y las metas de estas.

A título de ejemplo, a la hora de diseñar medidas compensatorias para especies, es preciso identificar lo siguiente:

- las especies perjudicadas, sus cifras totales y el porcentaje de las poblaciones totales afectadas,
- la función o funciones principales de los hábitats que se verán perjudicados y de los que dependen las especies para, por ejemplo, su alimentación, su descanso, etc.,
- las medidas necesarias para compensar los daños provocados en las funciones de los hábitats y las especies afectados de forma que recuperen una situación que refleje el estado favorable de la zona afectada.

5.5.2. Compensación efectiva

La viabilidad y la eficacia de las medidas compensatorias son fundamentales para la aplicación del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats en consonancia con el principio de cautela y las buenas prácticas. Para asegurar la eficacia, la viabilidad técnica debe ir acompañada de una elección adecuada del alcance, el calendario y la ubicación de las medidas compensatorias.

Las medidas compensatorias han de ser viables y funcionales en cuanto al restablecimiento de las condiciones ecológicas necesarias para garantizar la coherencia global de la red Natura 2000. Es preciso, ya desde el inicio, conocer o prever los plazos estimados y cualquier posible medida de mantenimiento necesaria para mejorar los resultados antes de poner en marcha las medidas compensatorias. A tal efecto, ha de partirse de la base de los mejores conocimientos científicos disponibles, complementados con estudios específicos sobre la ubicación exacta en que se aplicarán las medidas compensatorias. Las medidas que no ofrezcan garantías razonables de éxito no deben contemplarse en el marco del artículo 6, apartado 4, y las probabilidades de éxito del sistema de compensación deben influir en la aprobación final del plan o proyecto, de conformidad con el principio de prevención. Asimismo, a la hora de escoger entre diferentes posibilidades para la compensación, hay que optar por las que sean más eficaces y ofrezcan mayores probabilidades de éxito.

El programa de medidas compensatorias debe comprender una supervisión detallada durante la fase de aplicación, a fin de garantizar la eficacia a largo plazo. Dado que se inserta en el marco de la red Natura 2000, dicha supervisión debe estar coordinada con la prevista en el artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats y, eventualmente, integrada en ella.

Las medidas que en la práctica se revelen poco eficaces en cuanto a su contribución a los objetivos fijados deben modificarse en consecuencia.

5.5.3. Viabilidad técnica

De acuerdo con los conocimientos actuales, es muy poco probable que la estructura y la función ecológicas, o los correspondientes hábitats y poblaciones de especies, puedan recuperar el estado en que se encontraban antes de resultar perjudicados por un plan o proyecto. Para superar las dificultades intrínsecas que obstaculizan el éxito total desde el punto de vista de las condiciones ecológicas, es necesario, al diseñar las medidas compensatorias:

- 1) apoyarse en criterios científicos y llevar a cabo una evaluación basada en los mejores conocimientos científicos; y
- 2) tener en cuenta los requisitos específicos de las características ecológicas que deben restablecerse (por ejemplo, el suelo, la humedad, la exposición, las amenazas existentes y otras condiciones decisivas para que el restablecimiento tenga éxito).

Los aspectos fundamentales a efectos de la viabilidad técnica determinarán la idoneidad de la ubicación de las medidas compensatorias (viabilidad espacial), el calendario apropiado y el alcance necesario.

Por otra parte, a la hora de elegir medidas específicas y formularlas, es preciso atenerse a las orientaciones vigentes para cada práctica particular, esto es, creación de hábitats, restauración de hábitats, refuerzo de poblaciones, reintroducción de especies o cualquier otra medida contemplada en el programa de compensación.

5.5.4. Alcance de la compensación

El alcance necesario para que las medidas compensatorias sean efectivas está directamente relacionado con los aspectos cuantitativos y cualitativos inherentes a los elementos de integridad (es decir, incluidas la estructura y la funcionalidad, así como su respectivo papel a efectos de la coherencia global de la red Natura 2000) que puedan verse afectados y con la eficacia prevista de las medidas.

En consecuencia, lo ideal es fijar los coeficientes de compensación caso por caso, tomando como referencia inicial la información obtenida a partir de la evaluación adecuada del artículo 6, apartado 3, y velando por que se garantice la funcionalidad ecológica, aunque dichos coeficientes podrán redefinirse posteriormente según los resultados que se observen al hacer el seguimiento de la eficacia. En todo caso, la decisión final sobre el grado de compensación debe justificarse adecuadamente.

Hay un amplio consenso en torno a que, en general, los coeficientes deben ser bastante superiores a 1:1. Así pues, solo cabe contemplar coeficientes de compensación de 1:1 o inferiores cuando quede demostrado que, con un alcance tal, las medidas permitirán restaurar con total eficacia la estructura y la funcionalidad en un breve período (por ejemplo, sin comprometer la preservación de los hábitats o las poblaciones de especies clave a los que el plan o proyecto pueda afectar ni sus objetivos de conservación).

5.5.5. Ubicación para la aplicación de las medidas compensatorias

Las medidas compensatorias deben aplicarse allí donde vayan a obtener la máxima eficacia de cara al mantenimiento de la coherencia global de la red Natura 2000. Esto conlleva una serie de condiciones previas que toda medida compensatoria debe cumplir:

- Dentro del Estado miembro de que se trate, el área seleccionada para la compensación ha de encontrarse en la misma región biogeográfica (en el caso de los lugares declarados con arreglo a la Directiva sobre los hábitats) o en la misma área de distribución natural, ruta migratoria o zona de invernada para las especies de aves (es decir, los lugares declarados con arreglo a la Directiva sobre aves). Además, el área debe proporcionar funciones comparables a las que justificaron la selección del sitio original, en particular por lo que se refiere a una distribución geográfica adecuada.
- El área seleccionada para la compensación ha de tener (o poder desarrollar) las características específicas que están asociadas a la estructura y las funciones ecológicas y que son requeridas por los hábitats y las poblaciones de especies. Esto remite a aspectos cualitativos como la unicidad de los activos afectados y exige que se tengan en cuenta las condiciones ecológicas locales.
- Las medidas compensatorias no deben comprometer la preservación de la integridad de cualquier otro espacio Natura 2000 que contribuya a la coherencia global de la red. Cuando se aplican en espacios Natura 2000 existentes, las medidas deben ser coherentes con los objetivos de conservación de estos espacios e ir más allá de las medidas de conservación establecidas en virtud del artículo 6, apartado 1. Los planes de gestión son una referencia útil para promover medidas compensatorias sensatas.

Por otro lado, hay un amplio consenso en cuanto a que las condiciones locales necesarias para restablecer los activos ecológicos en peligro deben buscarse lo más cerca posible del área afectada por el plan o proyecto. Parece, pues, que la opción más idónea es la de llevar a cabo la compensación en un lugar situado dentro o cerca del espacio Natura 2000 afectado, donde se darán las condiciones adecuadas para que las medidas tengan éxito. Sin embargo, ello no siempre es posible y debe establecerse una escala de prioridades que se aplicará a la búsqueda de ubicaciones que satisfagan los requisitos de la Directiva sobre los hábitats:

- 1) Compensación dentro del espacio Natura 2000, siempre y cuando este presente los elementos necesarios para garantizar la coherencia ecológica y la funcionalidad de la red.
- 2) Compensación fuera del espacio Natura 2000 afectado, pero dentro de una unidad topográfica o paisajística común, siempre y cuando pueda mantenerse la misma contribución a la estructura ecológica y/o la función dentro de la red. La nueva ubicación puede encontrarse en otro espacio declarado perteneciente a la red Natura 2000 o en un lugar no declarado, en cuyo caso el lugar debe declararse espacio Natura 2000 y someterse a todos los requisitos de las Directivas sobre protección de la naturaleza.

- 3) Compensación fuera del espacio Natura 2000, en una unidad topográfica o paisajística diferente. La nueva ubicación puede ser otro espacio declarado perteneciente a la red Natura 2000. Si la compensación se lleva a cabo en un lugar no declarado, este debe declararse espacio Natura 2000 y someterse a todos los requisitos de las Directivas sobre protección de la naturaleza.

Los nuevos espacios que se declaren en el marco de medidas compensatorias han de ser notificados a la Comisión antes de la aplicación de las medidas y antes de la ejecución del proyecto, aunque después de su autorización. La notificación debe hacerse a través de los canales y procedimientos establecidos, como en el caso de las listas de LIC y las clasificaciones de ZEPA, y los nuevos espacios han de reunir los requisitos para su declaración de acuerdo con los criterios correspondientes con arreglo a la Directiva sobre los hábitats y la Directiva sobre aves respectivamente.

En el caso de los proyectos transfronterizos, los Estados miembros deben garantizar la máxima cooperación y coordinación a la hora de elegir el lugar para la aplicación de las medidas compensatorias.

5.5.6. Calendario de ejecución de las medidas compensatorias

El calendario de ejecución de las medidas compensatorias exige un planteamiento adaptado a cada caso concreto. El calendario que se adopte debe garantizar la continuidad de los procesos ecológicos esenciales para mantener la estructura y las funciones que contribuyen a la coherencia global de la red Natura 2000. Para ello, se exige una minuciosa coordinación entre la ejecución del plan o proyecto y la ejecución de las medidas compensatorias, así como la consideración de aspectos como el tiempo necesario 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:

- El lugar no debe sufrir efectos irreversibles antes de que se apliquen las medidas compensatorias.
- El resultado de la compensación debe ser efectivo cuando el lugar en cuestión sufra los daños previstos. En determinadas circunstancias en las que esto resulte imposible, será necesaria una compensación extraordinaria por las pérdidas transitorias.
- Solo se admitirán retrasos cuando se confirme que no comprometerán el objetivo de «cero pérdidas netas» en la coherencia global de la red Natura 2000.
- No deben permitirse retrasos, por ejemplo, si conllevan pérdidas en la población de cualquier especie protegida en el lugar con arreglo al anexo II de la Directiva sobre los hábitats o el anexo I de la Directiva sobre aves. En este sentido, las especies recogidas en el anexo II de la Directiva sobre los hábitats merecen especial atención.
- Puede ser posible modular el calendario de ejecución de las medidas compensatorias, según si se prevé que los efectos perjudiciales significativos afloran a corto, medio o largo plazo.

Tal vez sea conveniente aplicar medidas específicas para compensar las pérdidas transitorias que se produzcan mientras no se alcanzan los objetivos ecológicos. Por otra parte, es preciso haber concluido todas las disposiciones técnicas, jurídicas o financieras necesarias para aplicar las medidas compensatorias antes de que comience la ejecución del plan o proyecto, a fin de prevenir cualquier retraso imprevisto que pueda reducir la eficacia de las medidas.

5.5.7. Aplicación a largo plazo

Las medidas compensatorias exigen que, antes de que se produzcan los efectos en los hábitats o las especies, se garantice una sólida base jurídica y financiera para la aplicación de las medidas a largo plazo y para la protección, la supervisión y el mantenimiento de los lugares. Esto puede comprender lo siguiente:

- Establecer una protección provisional, incluso si la categoría de LIC o ZEPA se concede posteriormente.
- Aplicar instrumentos vinculantes de ejecución a nivel nacional a fin de garantizar una aplicación y una eficacia plenas de la compensación (por ejemplo, en conexión con la Directiva EIA, si procede, o la Directiva sobre responsabilidad medioambiental; o vinculando la autorización del plan o proyecto a la solidez de las correspondientes disposiciones para la aplicación de las medidas compensatorias).

- Recurrir a los medios jurídicos necesarios para la compra de terrenos o la adquisición de derechos cuando ello se considere fundamental para la aplicación efectiva de las medidas en consonancia con las buenas prácticas (por ejemplo, el procedimiento normal de expropiación con fines de protección de la naturaleza).
- Establecer programas de supervisión para garantizar que las medidas compensatorias cumplen su objetivo y se mantienen a largo plazo y que, de no ser así, se adoptan medidas correctoras para resolver la situación, previendo objetivos, órganos responsables y necesidades de recursos, indicadores y obligaciones de notificación a la Comisión. La forma más adecuada de hacerlo sería a través de órganos independientes creados específicamente para este propósito y que actúen en estrecha coordinación y cooperación con las autoridades responsables de Natura 2000.

5.6. ¿QUIÉN ES RESPONSABLE DE LOS COSTES DE LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS?

Parece lógico, en sintonía con el principio de «quien contamina paga», que sea el promotor del plan o proyecto quien asuma los costes de las medidas compensatorias. En caso de cofinanciación, el promotor puede incluir estos costes en el presupuesto total que presente a las autoridades públicas. A este respecto, los fondos de la UE podrían, por ejemplo, cofinanciar las medidas compensatorias relativas a infraestructuras de transporte que formen parte de la RTE (red transeuropea) y estén financiadas con cargo a estos fondos, siempre y cuando la ayuda financiera sea conforme con los objetivos, las normas y los procedimientos aplicables al fondo de la UE de que se trate.

5.7. NOTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS

Las autoridades nacionales competentes tienen la obligación de informar a la Comisión de las medidas compensatorias adoptadas. El artículo 6, apartado 4, no especifica el formato ni la finalidad de esta información. No obstante, a fin de facilitar el proceso, la Comisión ha creado un formulario normalizado ⁽⁶⁴⁾ para la transmisión de la información con arreglo al artículo 6, apartado 4. En todo caso, no corresponde a la Comisión proponer medidas compensatorias ni validarlas desde el punto de vista científico.

La información facilitada debe permitir a la Comisión evaluar el modo en que se compensan los efectos perjudiciales, de manera que los elementos de integridad que contribuyen a la coherencia global de la red Natura 2000 se mantengan a largo plazo. Aunque las autoridades nacionales solo están obligadas específicamente a comunicar las medidas compensatorias adoptadas, también puede ser necesario proporcionar información sobre las alternativas estudiadas y las razones imperiosas de interés público de primer orden que hayan justificado la autorización del plan o proyecto, en la medida en que esta información haya condicionado la elección de las medidas compensatorias.

La obligación de notificar a la Comisión las medidas compensatorias adoptadas, que se establece en el artículo 6, apartado 4, párrafo primero, segunda frase, debe transponerse plenamente al Derecho nacional. Si en el Derecho nacional no hay ninguna disposición que contenga unas normas detalladas y apropiadas respecto de la información que debe facilitarse sobre las medidas compensatorias adoptadas, entonces «no puede lograrse el pleno efecto del artículo 6, apartado 4, párrafo primero, segunda frase, de la Directiva ni tampoco alcanzarse su objetivo» (C-324/01, apartado 21).

¿En qué fase del proceso de planificación debe informarse a la Comisión de las medidas compensatorias y a quién corresponde hacerlo?

A fin de que la Comisión pueda solicitar información adicional sobre las medidas adoptadas o intervenir si considera que no se han aplicado correctamente los requisitos legales de la Directiva, es conveniente que las medidas compensatorias le sean comunicadas antes de su aplicación y, por supuesto, antes de la ejecución del plan o proyecto en cuestión, aunque después de su autorización. Por tanto, es preciso informar a la Comisión de las medidas compensatorias tan pronto como se adopten, de forma que la Comisión, dentro de sus competencias como guardiana de los Tratados, pueda determinar si se están aplicando debidamente las disposiciones de la Directiva.

Por su parte, las autoridades a cargo de la gestión de Natura 2000 en cada Estado miembro, en cuanto que responsables del mantenimiento de la coherencia global de la red y de la actualización de la información al respecto, deben desempeñar una función destacada en este proceso. Así pues, las autoridades nacionales son quienes han de presentar la información a través de la Representación Permanente del Estado miembro de que se trate, al igual que en el proceso para la adopción de las listas de lugares.

⁽⁶⁴⁾ Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

La información sobre las medidas compensatorias debe permitir a la Comisión evaluar el modo en que se contrarrestan los efectos perjudiciales, de tal manera que los elementos de integridad que contribuyen a la coherencia global de la red Natura 2000 se mantengan a largo plazo. Ahora bien, no corresponde a la Comisión proponer medidas compensatorias.

5.8. ¿QUÉ OCURRE CON LOS ESPACIOS QUE ALBERGAN HÁBITATS O ESPECIES PRIORITARIOS?

El artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, prevé un régimen especial para los casos en que un plan o proyecto atañe a un espacio que alberga hábitats o especies prioritarios que resultarán perjudicados. En estos casos, la ejecución del plan o proyecto únicamente puede justificarse si las razones imperiosas de interés público de primer orden alegadas 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 autorizarse el plan o proyecto, la Comisión emite un dictamen sobre la iniciativa prevista.

Dicho de otro modo, el deterioro de los espacios solo puede prevalecer sobre el cumplimiento de los objetivos de la Directiva si se dan las razones imperiosas específicas que se han mencionado antes o, en su defecto, a raíz de una evaluación independiente de la Comisión, que constituye una garantía procedimental adicional.

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», y
- el procedimiento para la adopción del dictamen de la Comisión y las consecuencias que se derivan de este dictamen.

5.8.1. Espacios afectados

El artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, se aplica cuando la ejecución de un plan o proyecto afectará a un espacio 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» según el formulario normalizado de datos);

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

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

Cabe interpretar que el artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, se aplica a todos los lugares que albergan hábitats o especies prioritarios cuando estos se vean afectados.

5.8.2. 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», tampoco se ofrece una definición expresa de estas tres categorías.

Como se ha mencionado en la sección 5.3.2, el Derecho de la UE admite la salud pública y la seguridad pública como razones para justificar la adopción de medidas nacionales restrictivas en relación con la libre circulación de bienes, trabajadores y servicios, así como en relación con el derecho de establecimiento. Además, la protección de la salud de las personas es uno de los objetivos fundamentales de la política medioambiental de la UE. En la misma óptica, las consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente constituyen una categoría que debe incluirse en estos objetivos fundamentales de la política ambiental.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, corresponde a las autoridades nacionales comprobar si existe una situación de este tipo. Obviamente, cualquiera de estas situaciones puede ser objeto de examen por la Comisión como parte de su labor de supervisión de la correcta aplicación del Derecho de la UE.

Por lo que se refiere al concepto de «seguridad pública», conviene remitirse a la sentencia del Tribunal en el asunto C-57/89 («Diques de Leybucht»). Si bien la sentencia es anterior a la adopción de la Directiva 92/43/CEE y, por tanto, al artículo 6, su contenido sigue siendo pertinente, sobre todo porque los argumentos del Tribunal influyeron en la redacción del artículo 6. El asunto se refería a unas obras de construcción para reforzar unos diques en la zona de Leybucht, en el Mar del Norte, que implicaban la reducción de la superficie de una ZEPA. Como principio general, el Tribunal declaró que las razones para tal reducción tenían que responder a un interés general superior al interés general que representa el objetivo ecológico de la Directiva correspondiente. En este asunto concreto, el Tribunal confirmó que el peligro de inundaciones y la defensa del litoral eran razones de suficiente peso para justificar la construcción de diques y el refuerzo de estructuras costeras, siempre que esas medidas se limitaran al mínimo estrictamente necesario.

En un asunto posterior (C-43/10, apartado 128), el Tribunal sostuvo lo siguiente: «Cuando un proyecto de esa clase perjudique la integridad de un LIC que albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios su realización puede justificarse en principio por razones ligadas al abastecimiento de agua para la población. En determinadas circunstancias, su realización puede justificarse por las consecuencias positivas de primordial importancia que el regadío tiene para el medio ambiente. En cambio, el regadío no puede corresponder en principio a consideraciones ligadas a la salud humana y a la seguridad pública aptas para justificar la realización de un proyecto como el discutido en el litigio principal».

En el asunto C-504/14, apartado 77, el Tribunal afirmó que «en principio pued[e] considerarse que una plataforma fija cuyo objeto sea facilitar el movimiento de las personas discapacitadas se ha realizado [...] por razones imperiosas de interés público de primer orden relacionadas con la salud humana».

Las autoridades nacionales únicamente pueden autorizar un plan o proyecto si se demuestra que existen las razones imperiosas de interés público de primer orden antes mencionadas y dentro de los límites en que el plan o proyecto demuestre ser necesario para satisfacer el interés público en cuestión.

5.8.3. Adopción y consecuencias del dictamen de la Comisión

Si la razón imperiosa de interés público de primer orden no está relacionada con la salud humana, la seguridad pública o beneficios medioambientales, la obtención de un dictamen previo de la Comisión pasa a ser un requisito procedimental necesario. El artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, no especifica el procedimiento ni el contenido específico de ese dictamen⁽⁶⁵⁾, por lo que es preciso remitirse de nuevo a la economía y los objetivos perseguidos por la disposición en cuestión.

El dictamen debe abarcar la evaluación de los valores ecológicos que pueden resultar afectados por el plan o proyecto, la pertinencia de las razones imperiosas alegadas y el equilibrio entre estos dos intereses opuestos, así como una evaluación de las medidas compensatorias. Esta evaluación implica un análisis tanto científico como económico y un examen de la necesidad y la proporcionalidad del plan o proyecto en relación con la razón imperiosa alegada.

La Comisión puede evaluar si la ejecución del plan o proyecto es conforme con las disposiciones del Derecho de la UE y, en su caso, emprender las acciones judiciales oportunas.

Si bien la Directiva no especifica ningún plazo para la adopción del dictamen, la Comisión hará todo lo posible para efectuar las evaluaciones y emitir un dictamen con la mayor brevedad posible.

A la hora de formular su dictamen, la Comisión debe sopesar los valores ecológicos afectados y las razones imperiosas alegadas y evaluar las medidas compensatorias.

⁽⁶⁵⁾ El formulario normalizado correspondiente (disponible en: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm) comprende también la solicitud de un dictamen de la Comisión con arreglo al artículo 6, apartado 4, párrafo segundo.

ANEXO I

Comparación de los procedimientos con arreglo a la evaluación adecuada (EA) y la EIA/EAE

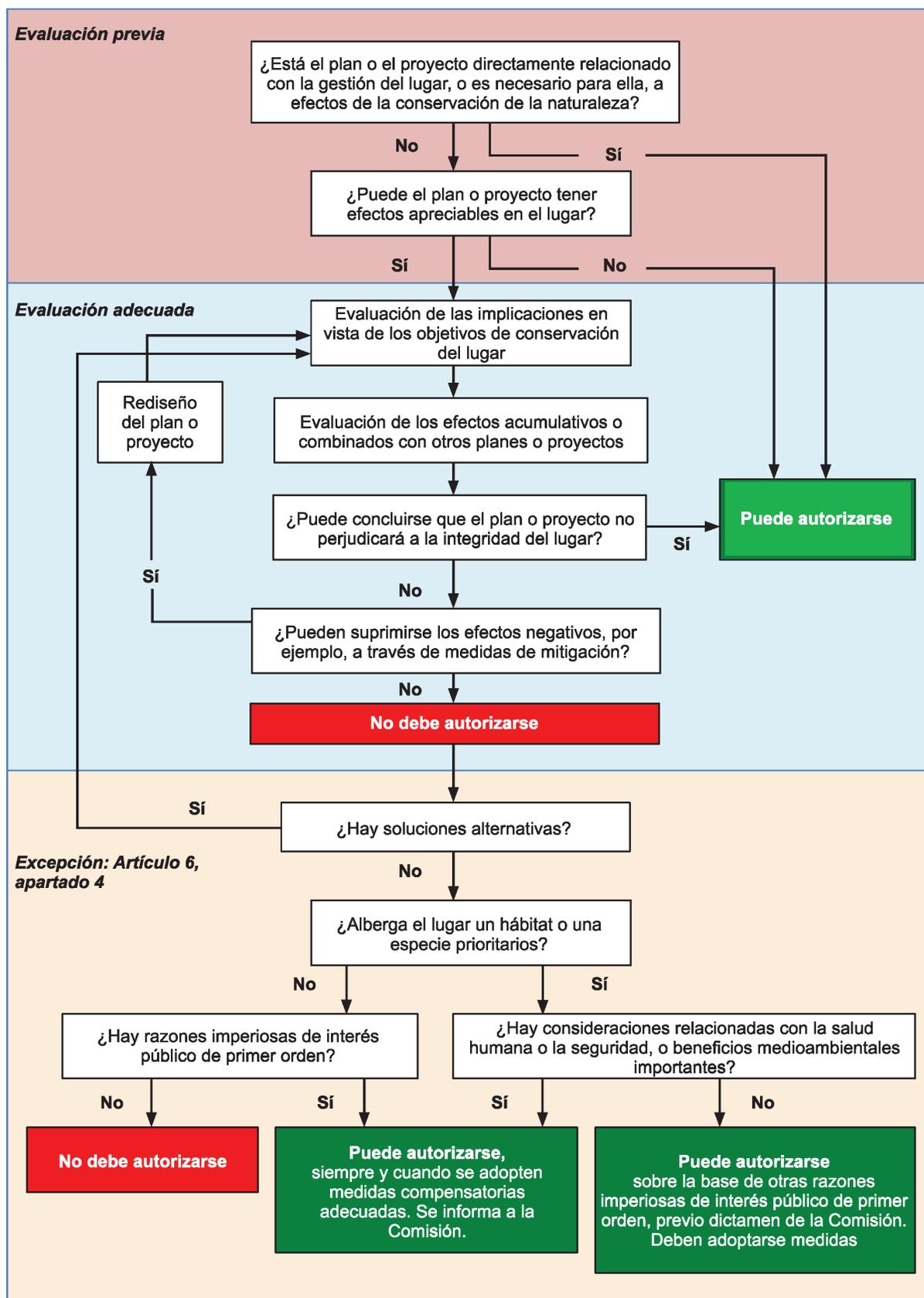
	EA	EIA	EAE
<i>¿A qué tipo de plan o proyecto se aplica?</i>	Cualquier plan o proyecto que, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, pueda afectar de forma apreciable a un espacio Natura 2000 (salvo los planes o proyectos directamente relacionados con la gestión de la conservación del espacio).	Todos los proyectos del anexo I. En el caso de los proyectos del anexo II, la necesidad de una EIA se determinará caso por caso o mediante valores umbrales o criterios fijados por los Estados miembros (teniendo en cuenta los criterios del anexo III).	Todos los planes y programas , o sus modificaciones, que: a) deban ser elaborados o adoptados por una autoridad nacional, regional o local; b) sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas; c) estén relacionados con la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos recogidos en los anexos I y II de la Directiva EIA; o para los cuales, atendiendo a la posible repercusión en determinados lugares, se haya establecido que es necesaria una evaluación con arreglo al artículo 6 o el artículo 7 de la Directiva 92/43/CEE.
<i>¿Qué impactos sobre la naturaleza tienen que evaluarse?</i>	La evaluación debe realizarse teniendo en cuenta los objetivos de conservación del lugar (relacionados con las especies/tipos de hábitats que hayan motivado la designación del lugar). Los impactos deben evaluarse para determinar si perjudicarán o no la integridad del lugar.	Efectos apreciables directos e indirectos, secundarios, acumulativos, transfronterizos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos, en la población y la salud humana; la biodiversidad, prestando especial atención a las especies y los hábitats protegidos en virtud de la Directiva 92/43/CEE y la Directiva 2009/147/CE; el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje; y la interacción entre estos factores.	Los posibles efectos significativos en el medio ambiente, en particular en aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, incluido el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores.

	EA	EIA	EAE
<i>¿Quién se ocupa de la evaluación?</i>	<p>La autoridad competente es la responsable de velar por que se lleve a cabo la EA. En este contexto, puede exigirse al promotor que realice todos los estudios pertinentes y que proporcione a la autoridad competente toda la información necesaria para que esta pueda tomar una decisión con pleno conocimiento de causa. A este respecto, la autoridad competente también puede, cuando proceda, obtener la información pertinente de otras fuentes.</p>	<p>El promotor facilita la información necesaria que la autoridad competente habrá de tener debidamente en cuenta junto con los resultados de las consultas.</p>	<p>La Directiva EAE concede a los Estados miembros un amplio margen de apreciación a la hora de asignar las autoridades responsables de la EAE. Pueden ser las autoridades a cargo de elaborar un plan o programa, las autoridades medioambientales, a las que se consulta por ley acerca del alcance y el nivel de detalle de la información que debe figurar en el informe medioambiental, así como en el proyecto de plan o programa y el informe medioambiental adjunto, o las autoridades a las que se confíe específicamente la ejecución del procedimiento de la EAE.</p>
<i>¿Se consulta al público/ otras autoridades?</i>	<p>La consulta al público general es obligatoria antes de autorizar el plan o el proyecto.</p> <p>Los Estados miembros deben garantizar que el público afectado, en particular las ONG relacionadas con el medio ambiente, puede participar desde una fase temprana y de manera efectiva, ya en la evaluación previa, en el procedimiento de autorización que sigue a una evaluación adecuada. Esto implica, en particular, la posibilidad de transmitir cualquier observación, información, análisis u opinión que se considere pertinente para la actividad propuesta.</p>	<p>La consulta es obligatoria antes de la aprobación de la propuesta de intervención.</p> <p>Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto (en particular las autoridades medioambientales, locales y regionales) tengan la posibilidad de emitir su dictamen sobre la solicitud de autorización. Se aplican los mismos principios a efectos de la consulta del público afectado.</p> <p>Si cabe la posibilidad de que se produzcan efectos significativos para el medio ambiente en otro Estado miembro, debe consultarse a las autoridades pertinentes y al público de ese Estado miembro.</p>	<p>Antes de adoptar el plan o programa es obligatorio proceder a una consulta.</p> <p>Los Estados miembros consultarán a las autoridades que, debido a sus responsabilidades específicas en materia de medio ambiente, puedan verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución de un plan o un programa. Es conveniente consultar al público, especialmente el público afectado o susceptible de verse afectado por el proceso de toma de decisiones, o que tenga un interés en ese proceso, incluidas las ONG.</p> <p>A las autoridades y al público se les debe dar, con la debida antelación, la posibilidad real de expresar, dentro de unos plazos adecuados, su opinión sobre el proyecto de plan o programa y el informe medioambiental correspondiente antes de que el plan o el programa se adopte o se tramite por el procedimiento legislativo.</p> <p>Si cabe la posibilidad de que se produzcan efectos significativos para el medio ambiente en otro Estado miembro, debe consultarse a las autoridades pertinentes y al público de ese Estado miembro.</p>

	EA	EIA	EAE
<i>¿En qué grado son vinculantes los resultados de la evaluación?</i>	<p>Vinculantes.</p> <p>Las autoridades competentes solo pueden declararse de acuerdo con el plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar.</p>	<p>Los resultados de las consultas y la información recogida como parte de la EIA se tomarán debidamente en consideración en el procedimiento de autorización.</p> <p>La decisión de conceder la autorización contendrá, como mínimo, la conclusión motivada (es decir, la decisión de la EIA) y toda condición medioambiental que se adjunte a la decisión.</p>	<p>El informe medioambiental y las opiniones expresadas se tendrán en cuenta durante la preparación del plan o programa y antes de su adopción o tramitación por el procedimiento legislativo.</p>

ANEXO II

Examen de planes y proyectos que afectan a espacios Natura 2000



ANEXO III

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

Estado miembro:

Fecha:

**Notificación a la Comisión Europea
de conformidad con el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats
(92/43/CEE)**

Documentación enviada para:

 información
(artículo 6, apartado 4,
párrafo primero) dictamen
(artículo 6, apartado 4,
párrafo segundo)

Autoridad nacional competente:

Dirección:

Persona de contacto:

Teléfono, fax, correo electrónico:

¿Contiene la notificación información delicada? 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 las actuaciones del proyecto que puedan tener repercusiones e identificación de las zonas afectadas (deben incluirse mapas):

2. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS NEGATIVOS⁽¹⁾

Nombre y código del espacio o espacios Natura 2000 afectados:

Tipo de espacio:

- ZEPA con arreglo a la Directiva sobre aves
- LIC/ZEC con arreglo a la Directiva sobre los hábitats
- Espacio que alberga especies/hábitats prioritarios
- Afecta a hábitats/especies prioritarios

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

Hábitats y especies que resultarán perjudicados (por ejemplo, indique su representatividad, su estado de conservación –si procede– de conformidad con el artículo 17 a nivel biogeográfico y nacional y el grado de aislamiento, su papel y función en el lugar considerado, etc.).

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

Descripción de los efectos perjudiciales previstos (pérdida, deterioro, alteración, 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 posiblemente del país) y ubicación (deben incluirse mapas).

Posibles efectos acumulativos y otros efectos que puedan derivarse de la interacción entre el plan o proyecto objeto de evaluación y otros planes o proyectos.

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

⁽¹⁾ *N. B.*: Céntrese en los efectos perjudiciales previstos para 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 las repercusiones identificadas 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 determinado esas alternativas, el procedimiento y los métodos que van a aplicarse, etc.).

Evaluación de las alternativas contempladas y justificación de la alternativa escogida (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 llevar a cabo el 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 explicación de por qué se consideran «de primer orden» (1):

(1) Puede exigirse una descripción más o menos detallada según se trate de una notificación para información o para dictamen.

5. MEDIDAS COMPENSATORIAS⁽¹⁾

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 (superficie, cifras de población, etc.).

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

Estado y condiciones anteriores de las zonas de compensación (hábitats existentes y su estado, tipo de terreno, usos del suelo existentes, etc.).

Resultados previstos y explicación del modo en que las medidas propuestas compensarán los efectos perjudiciales para la integridad del lugar y ayudarán a preservar la coherencia de la red Natura 2000.

Calendario de aplicación de las medidas compensatorias (incluido a largo plazo), con indicación del momento en que se obtendrán los resultados previstos.

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

Costes y financiación de las medidas compensatorias propuestas.

Responsabilidad respecto de la ejecución de las medidas compensatorias.

Supervisión de las medidas compensatorias, en caso de estar prevista (por ejemplo, si hay incertidumbre en cuanto a la eficacia de las medidas), evaluación de los resultados y seguimiento.

⁽¹⁾ Puede exigirse una descripción más o menos detallada según se trate de una notificación para información o para dictamen.