

Evaluación de repercusiones sobre la Red Natura 2000 en el marco de la evaluación ambiental

F. Javier Martín Herrero y Luis Enrique Benavente Fournier

En España actualmente la evaluación adecuada de repercusiones sobre espacios Red Natura 2000, establecida en el apartado 4 del artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se realiza a través de los procedimientos de evaluación ambiental, regulados con carácter básico por la Ley 21/2013. Así, los artículos 6 y 7 de dicha norma en conexión con su disposición adicional séptima, prevén la necesidad de realizar una evaluación ambiental estratégica para el caso de planes y programas y una evaluación de impacto ambiental en el caso de proyectos que puedan afectar de forma apreciable a algún espacio Red Natura 2000. Por su parte, los anexos IV y VI incluyen la evaluación de repercusiones Red Natura 2000 dentro de los respectivos documentos: el estudio ambiental estratégico y el estudio de impacto ambiental.

Nuestro país se adelantaba así a la Directiva 2014/52/UE, que un año más tarde previó la necesidad de coordinar evaluaciones, determinando que los Estados miembros de la Unión deben establecer procedimientos coordinados o conjuntos para la realización de las evaluaciones ambientales requeridas de una parte por la Directiva 2011/92/UE (evaluación de impacto ambiental) y de otra por las Directiva 92/43/CEE de Hábitats y 2009/147/CE de Aves.

EXCEPCIONAL ALCANCE DEL SISTEMA

Algunas sencillas razones ponen de manifiesto el excepcional alcance del sistema de protección logrado mediante la combinación de ambas evaluaciones:

- De la simple revisión de los Anexos I y II de la Ley 21/2013 se puede deducir que la evaluación de impacto ambiental de proyectos ya se extiende sobre la mayoría de tipos de proyectos que por su naturaleza son susceptibles de causar impactos importantes sobre la biodiversidad. Y el hecho de que por ley en estos procedimientos la Red Natura 2000 deba ser objeto de un tratamiento expreso y diferenciado, ya asegura una apreciable capacidad de control preventivo de los posibles efectos negativos, precisamente para los proyectos con la mayor capacidad de causarlos.
- La previsión legal de que también se deben someter a evaluación de impacto ambiental los proyectos que aun no estando en los Anexos I y II de la Ley 21/2013 sí pueden causar efectos apreciables sobre algún lugar de la Red, cierra la posibilidad de que proyectos pequeños pasen desapercibidos y sean aprobados sin tener en cuenta sus posibles efectos sobre la Red.



- Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental están consolidados en España y garantizan tanto una participación eficaz de los órganos gestores de los lugares Red Natura 2000 en las evaluaciones de repercusiones como unas elevadas cotas de información y participación del público interesado en los procedimientos. Ello permite dotar a las evaluaciones de repercusiones sobre Red Natura 2000 de un elevado nivel de transparencia, superior al estrictamente requerido por la Directiva 92/43/CEE.
- Representando la Red Natura 2000 más del 27% de la superficie terrestre española, y pudiendo extenderse la evaluación de impacto ambiental de proyectos que pueden afectar a Red Natura 2000 al conjunto de elementos del patrimonio natural afectados, mediante la aplicación conjunta de ambas evaluaciones se puede obtener un alto nivel de protección para el conjunto de este patrimonio en más de la cuarta parte del territorio nacional, superficie en la que precisamente se incluyen las áreas más importantes para la conservación de la diversidad biológica.

Desde el punto de vista de los promotores de planes o proyectos, es evidente que la realización conjunta de las evaluaciones requeridas por la Directiva de evaluación de impacto ambiental y la Directiva hábitats supone un ahorro efectivo de tiempo y de recursos económicos, además de que el resultado de la evaluación, al ser también conjunto y producirse simultáneamente, otorga al promotor mayor seguridad jurídica. Lo mismo puede decirse del interés en hacer evaluaciones conjuntas para los órganos sustantivos que tienen que aprobar estos proyectos. Por el contrario, si no se hubiera optado por un procedimiento de evaluación conjunto ello habría dado lugar a tener que seguir un procedimiento para la evaluación de impacto ambiental y otro procedimiento para la evaluación de repercusiones sobre Red Natura 2000, diferenciados y separados en el tiempo, sustanciados ante administraciones diferentes y regulados por normativas también distintas, y nada hubiera garantizado que sus resultados no pudieran ser contradictorios. Es el caso de otras evaluaciones ambientales derivadas de otra normativa comunitaria que hoy por hoy todavía no es

Madrid desde el Monte de El Pardo, que forma parte de la Red Natura 2000. Foto: Álvaro López.

tán integradas en el procedimiento general de evaluación de impacto ambiental, tales como la evaluación de repercusiones sobre el estado de las masas de agua derivada del artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua.

En este sentido, el empleo de la evaluación de impacto ambiental como marco para el desarrollo del resto de evaluaciones ambientales sobre aspectos específicos derivados de otras normas comunitarias podría considerarse un buen ejemplo del término inglés “*streamlining*”, equivalente en español a “optimización” o “racionalización”, y básicamente consistente en una simplificación mediante la integración y adaptación de procesos y trámites conexos eliminando los aspectos redundantes y aprovechando las sinergias para aumentar la eficiencia.

Hoy día, puede decirse que la evaluación adecuada de repercusiones sobre lugares Red Natura 2000 está bien consolidada y forma parte integrante del acervo cultural de la evaluación ambiental, especialmente de la evaluación de impacto ambiental de proyectos.

CONTINUO ESFUERZO DE MEJORA

Aun partiendo en España de una buena normativa básica regulatoria, como corresponde al estado miembro de la Unión con la mayor aportación porcentual a la Red Natura 2000, es también cierto que el ambicioso enfoque prospectivo, integrador y participativo de la evaluación ambiental, unido a la complejidad, heterogeneidad y dimensión de la Red Natura 2000, siguen haciendo necesario un continuo esfuerzo de mejora, tanto en las metodologías de la propia evaluación de repercusiones como en el resultado de la participación de las administraciones públicas afectadas, especialmente del órgano gestor Natura 2000, y del público interesado en los procedimientos, resultado que es esencial para el éxito de la evaluación. Para ello, y en base a la experiencia derivada de la práctica de la evaluación ambiental en Red Natura 2000, se presentan a continuación,

sin ánimo de exhaustividad, algunas áreas de mejora que pueden contribuir a incrementar de forma significativa la eficacia de las evaluaciones.

En el ámbito de la mejora de la información utilizada para las evaluaciones, cabe recordar que en Red Natura no es todo objeto de conservación, sino fundamentalmente una serie de hábitats y especies relacionados en las Directivas Hábitats y Aves, y recogidos en los anexos de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Dichos hábitats y especies constituyen los objetivos de conservación de los espacios Red Natura 2000, y la evaluación adecuada de repercusiones debe centrarse sobre ellos, incidiendo particularmente sobre los elementos de los proyectos, planes y programas que causen efectos que puedan impedir en un lugar que un hábitat o especie-objetivo no alcance el “estado de conservación favorable”, o que cause que los parámetros mediante los que se mide el “estado de conservación” de un hábitat o especie en un lugar sufran un deterioro apreciable. Tanto la Directiva Hábitats como la ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad especifican con claridad en sus definiciones qué se entiende por “favorable” y mediante qué parámetros de determina el “estado de conservación”. De manera que la evaluación de repercusiones, para ser adecuada, tiene en primer lugar que centrarse en estos hábitats y especies que son objeto de conservación en el lugar, y en el efecto del proyecto, plan o programa sobre los parámetros que para cada uno de ellos determinan su estado de conservación. En la medida que la evaluación Red Natura 2000 se centre sobre estos aspectos será más adecuada y eficaz. Ello es relativamente simple si el espacio posee un plan de gestión bien alineado con los objetivos y principios de la Red Natura 2000, pero puede no resultar sencillo en ausencia de plan de gestión, pues si se acude a los formularios normalizados de datos es posible encontrar en los listados especies que sí son objeto de conservación en Red Natura 2000 junto con muchas otras que no son objeto de conservación. En estos casos, es cru-



cial partir de una correcta identificación de los hábitats y especies que son los objetivos de conservación del lugar, y considerar los parámetros que en cada caso definen su “estado de conservación”. En todo caso, y en la situación de que falte el proceso de planificación, o que

en esta no se identifiquen claramente los objetivos de conservación del espacio, la Comisión Europea estableció una serie de criterios para la determinación de los objetivos de conservación, a partir de los presentes en el formulario normalizado de datos, de manera que permite

Cigüeña común.
Foto: Ángel Sánchez.

plantear la evaluación en los términos que exigidos en su regulación.

DATOS REALES Y ACTUALES

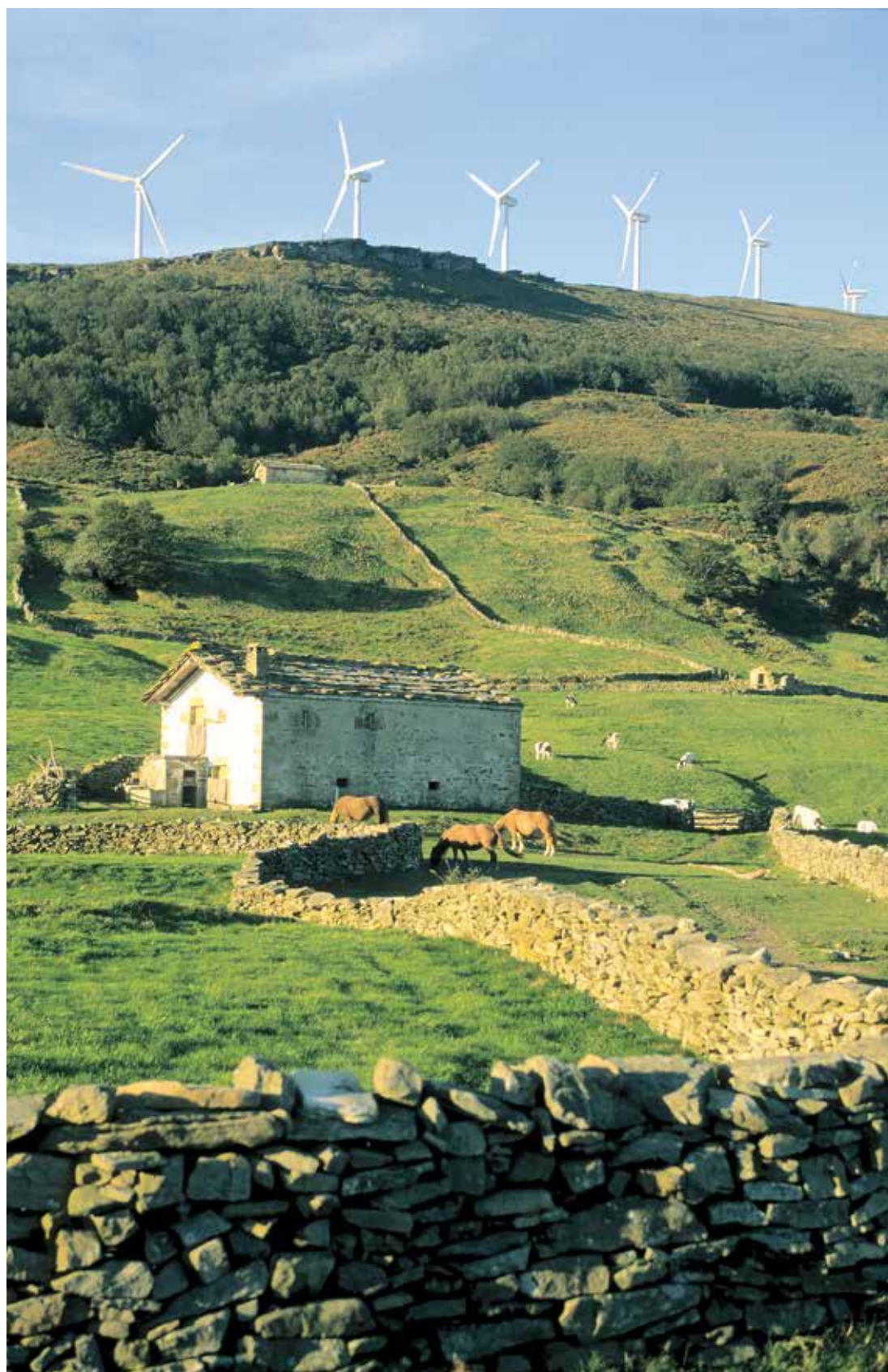
Además de lo anterior, sigue siendo esencial utilizar, además de la cada vez mejor información disponible sobre la presencia de los hábitats y las especies en los lugares Natura 2000, información sobre su existencia real y actual. La cartografía pública preexistente no deja de ser una simple representación de la realidad realizada en un momento determinado y con una mayor o menor fidelidad y precisión, y por ello debe utilizarse solo a título orientativo. La evaluación de repercusiones debe hacerse en base a datos reales y actuales. En su ausencia, cualquier cuantificación de los impactos no dejará de ser una presunción. Por ello, el trabajo de campo resulta crucial para realizar una evaluación adecuada. En los últimos años de crisis económica el ajuste de los presupuestos de los estudios de impacto ambiental ha podido suponer una cierta reducción en la intensidad y calidad del trabajo de campo realizado por especialistas, siendo preciso insistir en la importancia capital que tiene en este tipo de evaluaciones.

En relación a los trabajos a acometer para llevar a cabo la adecuada valoración de repercusiones de proyectos y planes sobre la Red Natura, el artículo 46, en su apartado cuarto, hace referencia a la necesidad de establecer unos criterios para determinar la existencia de perjuicio a la integridad del espacio. El establecimiento de dichos criterios en forma de indicación de variables a medir, metodologías de aplicación y umbrales en los mismos para modular la intensidad de la evaluación en función de los impactos previstos, permitiría una evaluación más transparente, eficaz y adecuada a los objetivos específicos de esta modalidad de evaluación. Si bien aún no existen productos en este sentido, sí que es destacable el trabajo que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural vienen realizando desde hace un

tiempo, en colaboración con las comunidades autónomas, con el objeto de establecer unos umbrales de afección sobre los hábitats de interés comunitario objetivo de conservación de los espacios.

Dentro de estos trabajos se está intentando determinar las fronteras entre afecciones que se encuentren dentro del ámbito de evaluación y aquellas que no requerirían de un análisis más profundo. También se está trabajando en encontrar un sistema objetivo para determinar que magnitud de impactos pueden suponer una afección importante sobre la integridad del espacio, lo que como norma general, supondría la desestimación de las actuaciones planteadas. Estos umbrales y criterios, junto con las guías ya desarrolladas o que en el futuro se redacten, en relación a las metodologías y contenidos de los documentos en los que se basa la valoración de repercusiones sobre la Red Natura 2000 establecerán un marco transparente y objetivo en el que dichos procedimientos se desarrollarán con gran eficacia y manteniendo unos estándares de calidad muy elevados.

En muchos casos, se consigue información real y actual sobre los hábitats y las especies que pueden verse afectadas por un proyecto, pero se desconoce qué tipo de efectos pueden causarles determinados elementos del proyecto. Ello es típico de tipos de proyectos nuevos que están basados en tecnologías innovadoras, que si dan buen resultado pueden posteriormente multiplicarse y extenderse por el territorio o por el mar de manera muy rápida. Hay buenos ejemplos en el ámbito de las nuevas fuentes terrestres y marinas de energía renovable. Dado que seguir ocupando un lugar de cabeza en la economía mundial requiere innovar continuamente, sería muy deseable que en todos los nuevos desarrollos tecnológicos susceptibles de ser aplicados posteriormente a gran escala en proyectos capaces de causar impactos sobre Red Natura 2000, se realizara un esfuerzo paralelo de experimentación y documentación de dichos impactos y de identificación de medidas mitigadoras



Sería muy deseable que en todos los nuevos desarrollos tecnológicos susceptibles de ser aplicados posteriormente a gran escala en proyectos capaces de causar impactos sobre Red Natura 2000, se realizara un esfuerzo paralelo de experimentación y documentación de dichos impactos y de identificación de medidas mitigadoras igualmente innovadoras. Foto: Roberto Anguita.

igualmente innovadoras. Ello otorgaría una nueva dimensión ambiental y eminentemente práctica a los correspondientes proyectos de innovación, podría fácilmente ser incorporado al resto de criterios para decidir la financiación pública de los proyectos innovadores, y también podría inducir actividad en los centros públicos y privados de I+D+i con departamentos de medio ambiente. La evaluación ambiental es una técnica prospectiva, y frente a nuevos tipos de proyecto necesita disponer del nuevo conocimiento necesario sobre sus efectos de forma temprana para poder ser eficaz.

Y esta reflexión también nos lleva a constatar la necesidad de obtener retroalimentación derivada del seguimiento ambiental de los proyectos evaluados que afectan a Red Natura 2000. Resultaría relevante el poder responder a preguntas del tipo ¿qué grado de adecuación ha tenido la metodología de evaluación de los impactos?, ¿qué eficacia han tenido las medidas mitigadoras que se establecieron? o ¿qué magnitud ha tenido realmente el impacto residual?, lo que requiere que la labor de la evaluación ambiental se prolongue más allá de la emisión de las declaraciones o los informes de impacto ambiental, adoptando un papel más activo en el seguimiento de los proyectos, planes y programas.

MEDIDAS COMPENSATORIAS

Otro frente importante de avance en la evaluación de repercusiones de proyectos y planes sobre Red Natura 2000 es materializar de una forma sistemática y habitual la aplicación del objetivo de prevención de pérdida neta de biodiversidad contenido en la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020, mediante la aplicación ordinaria de medidas compensatorias de todos los impactos residuales apreciables causados, dentro del mismo espacio afectado y sobre los mismos hábitats o especies que lo padecen, llevando así a la práctica de una forma sistemática la obligación de prevenir el deterioro contenido

en el artículo 6.2 de la Directiva Hábitats y el principio general de que quien contamina paga. Ya existen interesantes iniciativas en este sentido en Cataluña y en otras comunidades autónomas, resultando conveniente adoptar un marco conceptual y metodológico común para su desarrollo. Todo ello sin perjuicio de la adopción excepcional de medidas compensatorias orientadas a proteger la coherencia global de la Red Natura 2000 en el caso extraordinario de que los impactos generados por el proyecto o plan sean de tal magnitud o naturaleza que causen un perjuicio a la integridad de un lugar Red Natura 2000, todo ello según las previsiones del artículo 46.5 de la Ley 23/2017: en ausencia de alternativa y existiendo razones imperiosas de interés público de primero orden que justifiquen su aprobación.

La inclusión de los impactos acumulados y sinérgicos en la evaluación de repercusiones es otro aspecto que requiere un impulso. Este punto ha sido puesto de manifiesto recientemente por el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe especial nº 1/2017, titulado “*Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000*”. En este sentido, la constitución de herramientas de intercambio de información entre gestores de espacios, órgano ambiental de distintas administraciones públicas y órganos sustantivos y promotores, podrían permitir el establecimiento de un sistema de información disponible, de manera que se pueda llevar una contabilidad de las pérdidas de hábitat objetivo de conservación, tanto en términos de superficie como de calidad de las representaciones. Por otro lado también permitiría conocer el balance neto que dentro de cada espacio red natura 2000 se puede establecer entre las pérdidas derivadas de las actividades que se desarrollen dentro de dichos espacios y aquellas medidas que fomenten el aumento de superficie o de calidad de representaciones nuevas o ya existentes de los mismos, lo que constituiría una herramienta fundamental para intentar evitar las pérdidas netas de biodiversidad en estos espacios.



COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN

Finalmente, entre las áreas de mejora en materia de evaluación de repercusiones de proyectos y planes sobre Red Natura 2000 es conveniente hacer referencia a la mejora en la calidad de la información transmitida y en la comunicación y coordinación de los agentes intervinientes en los procedimientos, y en particular de las comunicaciones entre el órgano ambiental que impulsa la evaluación y los órganos gestores de los espacios Red Natura 2000 afectados por los proyectos o planes que intervienen en ella. En este ámbito, se revela muy eficaz la sistematización del contenido de los diferentes tipos de informes que se solicitan en el procedimiento,

de manera que se centre bien el contenido de la consulta según el tipo de procedimiento que se esté llevando a cabo, y que sus conclusiones sean precisas y claras y puedan aprovecharse de forma óptima en la evaluación, determinando su resultado en lo que a Red Natura 2000 se refiere. Ello sin duda aumenta la eficacia de las evaluaciones y reduce los tiempos de tramitación. Adicionalmente, la implantación de la administración electrónica y las nuevas posibilidades de comunicación y de intercambio de información telemáticas que permiten las TIC deben contribuir a agilizar los procedimientos y a abrir nuevos espacios de coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones implicadas. ❀

El trabajo de campo resulta crucial para realizar una evaluación adecuada.
Foto: Álvaro López.