

CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS TÉCNICAS

MEDIDAS COMPENSATORIAS DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS VIARIAS QUE AFECTAN A LA RED NATURA 2000

Organizadas por el Grupo de Trabajo sobre 'Fragmentación de Hábitats causada por infraestructuras de transporte'. Gijón, 18 y 19 de noviembre

Las medidas compensatorias se vislumbran como un instrumento de importancia para la desfragmentación de los hábitats y el restablecimiento de la conectividad ecológica del territorio, aspectos fundamentales para frenar la pérdida de diversidad biológica, en consonancia con los acuerdos mundiales en el marco del Convenio para la Diversidad Biológica que establecen la restauración de los ecosistemas degradados como uno de los objetivos a alcanzar para 2020.

Referentes normativos

En los procesos de la evaluación ambiental de proyectos de construcción y mejora de carreteras y ferrocarriles que afectan a espacios integrados en la Red Natura 2000, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, de Hábitats, debe considerarse la incorporación de medidas compensatorias cuando se prevea que, a pesar de la implementación de medidas preventivas y correctoras, se puedan producir efectos residuales significativos sobre la Red Natura 2000. Estas medidas se reservan exclusivamente para proyectos para los cuales no exista una solución alternativa y cuya ejecución se justifique por razones imperiosas de interés público de primer orden. Su aplicación debe garantizar la coherencia global de la Red y una compensación directamente enfocada a los tipos de hábitat y especies de interés comunitario afectados por el proyecto.

La Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en su artículo 3 define las medidas compensatorias como *medidas específicas incluidas en un plan o proyecto, que tienen por objeto compensar, lo más exactamente posible, su impacto negativo sobre la especie o el hábitat afectado*. Y en su artículo 45 sobre "Medidas de conservación de la Red Natura 2000" establece:

45.5. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación, y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones competentes adoptarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

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

a) *Mediante una ley.*

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

La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Dichas medidas se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental.

Las medidas compensatorias adoptadas serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea.

45.6 En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria, señalados como tales en los Anexos I y II, únicamente se podrán alegar las siguientes consideraciones:

a) Las relacionadas con la salud humana y la seguridad pública.

b) Las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.

c) Otras razones imperiosas de interés público de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea.

Conclusiones de las jornadas

A partir de la exposición general de la problemática asociada a esta materia y la de diversos casos prácticos desde las distintas perspectivas de las administraciones ambientales, de transporte, promotores, operadores y ONG, así como del posterior debate, se extrajeron las conclusiones que se indican a continuación.

1. Se reconoce que actualmente ya existe un esfuerzo importante de aproximación entre sectores para un entendimiento conjunto de la problemática que conlleva la aplicación de medidas compensatorias y para dar solución a las múltiples dificultades que se encuentran a la hora de su implementación. Este trabajo en común necesita ser reforzado, primeramente, a través de una fuerte coordinación y colaboración administrativa desde el mismo planteamiento del plan o proyecto hasta el final del plazo de garantía y más adelante, dejando resuelto con seguridad jurídica y financiera, el mantenimiento a largo plazo de las medidas compensatorias.
2. La correcta aplicación de medidas compensatorias en el marco de la conservación de la Red Natura 2000 debe regirse por las regulaciones establecidas en la Directiva 92/43/CEE sobre conservación de los hábitats y concretadas a nivel estatal en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y para su desarrollo deberá tenerse especialmente en cuenta que estas medidas:
 - Son el último recurso para contrarrestar un impacto que no puede ni prevenirse ni corregirse con las medidas incorporadas al plan o proyecto.
 - Son específicas de un plan o proyecto.

- Se trata de medidas extraordinarias (y por ello, no son inherentes a la gestión de un lugar Natura 2000).
 - Están dirigidas a garantizar la coherencia de la Red Natura 2000 mediante compensaciones adecuadas para los hábitats o especies afectados, y en proporciones adecuadas al impacto ocasionado.
 - Debe haber un seguimiento de su aplicación y también de su efectividad.
 - Deben estar operativas, salvo excepciones debidamente justificadas, antes de que se produzcan las afecciones negativas sobre los hábitats, especies y funciones ecológicas.
3. Las medidas compensatorias deben servir para que un lugar siga contribuyendo a mantener un estado de conservación favorable de los hábitats y especies en la región biogeográfica en la que se encuentre y garantizar la coherencia global de la Red. Para ello, en el diseño de estas medidas debe tenerse en cuenta el impacto cualitativo y cuantitativo del plan, programa o proyecto sobre hábitats y especies, así como la contribución del lugar afectado en asegurar una adecuada distribución geográfica de los hábitats y especies afectadas. Algunos ejemplos de medidas a las que puede recurrirse para compensar los impactos son:
- Restauración o mejora de lugares existentes.
 - Recuperación de un hábitat que se incluirá en la Red Natura 2000.
 - Restauración de corredores ecológicos u otros hábitats afectados por la fragmentación generada por vías de transporte.
 - Reintroducción o recuperación de especies afectadas.
 - Reducción de amenazas y riesgos locales que amenacen la conservación de especies o hábitats afectados (y entre ellos mitigación del efecto barrera y reducción de la mortalidad causada por infraestructuras de transporte existentes).
 - Compra o alquiler de terrenos para albergar medidas de recuperación de hábitats.
 - Incentivación de actividades que ayudan a mantener servicios ecosistémicos.
 - Propuesta de designación de un nuevo LIC.
4. Es preciso fomentar un uso preciso del término 'medidas compensatorias' ya que se constata una confusa aplicación del mismo que puede derivar en una incorrecta ejecución de los procesos de diseño e implementación de estas medidas. En algunos casos se observa la aplicación del calificativo de compensatorias a medidas que en realidad van destinadas a la prevención o corrección de impactos, y en otras ocasiones se observa que las medidas no se destinan a compensar los impactos de manera específica sobre los hábitats y especies afectados, sino que tienen otros propósitos completamente alejados de este objetivo. Para evitar esta confusión, es preferible utilizar el término de 'medidas compensatorias Natura 2000' para las que se ejecutan en el marco de los procesos de evaluación ambiental de planes y proyectos que afectan a la Red Natura 2000 y 'medidas compensatorias' para el resto de casos, aclarando que no se deben a las regulaciones normativas establecidas en la Directiva 42/93/CEE y la Ley 42/2007. A estas últimas, en la práctica actual se las viene denominando también 'medidas complementarias'.
5. Es fundamental promover la cooperación entre agentes para abordar conjuntamente la generación y la puesta a disposición pública de la información básica (cualitativa, cuantitativa y cartográfica) sobre los espacios Natura 2000 y, en general sobre todos los elementos de la diversidad biológica de interés para la coherencia global de la Red. Los fondos de documentos, de bancos de datos y de tecnologías aplicables al análisis y

evaluación ambiental, deben ser compartidos entre todos los organismos implicados en el desarrollo de las medidas compensatorias. Esta información se requiere para afrontar los estudios específicos y realizar una evaluación ambiental adecuada en el contexto de cada plan o proyecto. En muchos casos, la falta de información es manifiesta y repercute a la hora de identificar si una afección es o no significativa, y, por ende, si es necesaria la aplicación de medidas compensatorias en los casos descritos por la legislación. La correcta aplicación de estas medidas requiere, por ello, del trabajo multidisciplinar y de la integración del criterio de expertos, de un incremento del conocimiento de los hábitats, las especies y los procesos ecológicos, así como de las características de los espacios, incluyendo la definición precisa de sus límites. También es necesaria la difusión de toda esta información, del consenso sobre definiciones, criterios, metodologías y procedimientos rigurosos, sencillos, participativos y claros.

6. La coordinación entre la administración del Estado y de las Comunidades Autónomas competentes en distintas materias y, en particular de aquellas que tienen a su cargo la gestión de los espacios integrados en la Red Natura 2000, se muestra indispensable para agilizar los procedimientos de aplicación de medidas compensatorias. Ello es importante tanto para conseguir que las medidas compensatorias realmente reviertan en una mejora significativa de los hábitats y especies afectados, y acorde con los objetivos de conservación de los espacios, como para facilitar la obtención de las autorizaciones necesarias para la ejecución de las medidas.
7. En general, se constata que los procedimientos para la aplicación de medidas compensatorias plantean numerosos interrogantes, tanto en los órganos promotores y órganos sustantivos, como en las propias administraciones ambientales. Por ello, se hace patente la necesidad de realizar un esfuerzo de comunicación clara y efectiva de directrices para la aplicación de estas medidas, así como del desarrollo de una herramienta legislativa que clarifique términos imprecisos, mejore los procesos (en particular, el de análisis de alternativas) y defina, con la máxima precisión posible, las características que deben cumplir estas medidas.
8. La garantía de mantenimiento y conservación a largo plazo de las medidas ejecutadas requiere el establecimiento de mecanismos que permitan incrementar la seguridad jurídica y financiera para su aplicación, y es otro de los aspectos que podría incorporarse en una nueva herramienta legislativa sobre la materia. A título de ejemplo, actualmente se producen notorios conflictos que surgen de la dificultad de actuar en terrenos que se encuentran fuera del ámbito del dominio público expropiable, siendo compleja, o incluso imposible, la adquisición de terrenos en los que deben desarrollarse las actuaciones. La vinculación jurídica de estos terrenos con los planes y proyectos, o la declaración del interés público de los mismos, se apuntan como posibles mecanismos para paliar este problema.
9. Es necesario prever con antelación los mecanismos para trasladar el mantenimiento de las medidas (con los recursos necesarios para ello) a los órganos ambientales competentes en conservación del patrimonio natural de cada comunidad autónoma o a otros agentes del territorio que puedan hacerse cargo de las operaciones de mantenimiento requeridas para garantizar la eficacia de las inversiones realizadas. Las organizaciones conservacionistas, y en particular las que impulsan acciones de custodia del territorio, pueden desarrollar un interesante papel para fomentar la participación e implicación de los propietarios y usuarios de los terrenos en el desarrollo de las medidas,

y pueden contribuir a generar sinergias e intereses comunes, así como a articular acuerdos, convenios o contratos que faciliten la conservación a largo plazo de las actuaciones.

10. Una posible vía de mejora para que las medidas compensatorias consigan un óptimo equilibrio coste-beneficio, puede ser la creación de bancos de terrenos susceptibles de albergar actuaciones de conservación como los que se han aplicado en otros países. Estos bancos podrían constituirse a partir de un inventario de zonas a restaurar (como zonas degradadas de los espacios Natura 2000 o de los corredores ecológicos que los conecten). El análisis de la viabilidad de esta iniciativa debería verificar si se ajusta a los objetivos y procedimientos de trabajo, y si puede facilitar la aplicación de medidas compensatorias que respondan al cumplimiento de la Directiva de Hábitats y de la legislación española.
11. Un factor clave para agilizar el desarrollo de las medidas y para la vigilancia del cumplimiento de las condiciones establecidas en las Declaraciones de Impacto Ambiental es la constitución de Comisiones Mixtas de Seguimiento, que integren no únicamente representantes de los promotores y de los órganos sustantivos y ambientales, sino de todos los organismos implicados en el desarrollo de las medidas asociadas a un determinado proyecto y, en particular, de las administraciones ambientales gestoras de los espacios incluidos en la Red Natura 2000. Estas Comisiones también son el marco adecuado para presentar los problemas que puedan surgir en la ejecución de las medidas y proponer soluciones, aunque si estas implicaran una modificación de lo establecido en la Declaración de Impacto Ambiental y, por tanto, del proyecto, esta modificación estará sujeta a lo establecido en la legislación vigente (RDL 1/2008, art.16 y Anexo II grupo 9.k), debiendo el promotor realizar (en su caso) la tramitación ambiental correspondiente. En el seno de estas Comisiones también se puede facilitar la articulación de convenios o acuerdos entre el órgano promotor y otros organismos para la gestión de los terrenos en los que se hayan desarrollado las medidas compensatorias.
12. Se advierte que existe poca información disponible sobre los resultados de los procesos de aplicación de medidas compensatorias, ya que no hay estudios ni análisis globales y sólo se pueden examinar algunos casos concretos, por lo que se dispone de poca perspectiva histórica respecto a su aplicación y eficacia. Para solventar este problema es necesario abordar la cuestión de manera global y llevar a cabo, con la cooperación de la Comisión Europea y de los otros Estados Miembros, un análisis general a partir del registro de medidas compensatorias aplicadas, evaluando los resultados del seguimiento de las mismas y extrayendo conclusiones de utilidad para proyectos posteriores.
13. El principio de que la mejor medida compensatoria es aquella que no es necesaria porque se han conseguido prevenir los impactos, refleja la importancia del análisis de alternativas como etapa clave para prevenir las afecciones. Así se podría evitar la necesidad de aplicar medidas compensatorias, seleccionando aquellas alternativas de planes o proyectos que no causen impactos significativos en los espacios Red Natura 2000 ni en la coherencia de la Red. De este modo se evitarían las alternativas que requirieran para su desarrollo de proyectos de medidas compensatorias, a menudo de costosa implementación, tanto desde el punto de vista técnico como financiero.