



## **Delegation of the Region of Valencia in Brussels**

Conference: "The Interact TranSEA project for territorial cooperation and environment: which contribution to the Strategic Environmental Assessment (SEA)?"  
Brussels, 23rd May  
Committee of the Regions, 5th Floor JDE51

### **COMUNICACIÓN:**

## **LA IMBRICACIÓN ENTRE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA Y LA RED NATURA 2000: cómo avanzar en la conservación de la biodiversidad europea a través de una buena planificación regional**

Emilio Diez de Revenga Martínez (1), Inmaculada Ramírez Santigosa (2) y Ramón Ballester Sabater (2)

(1) Director (AMBIENTAL, S.L.)

(2) Dirección General del Medio Natural, Consejería de Industria y Medio Ambiente Región de Murcia

### **PRESENTACIÓN**

La presente comunicación es producto de los trabajos desarrollados por la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia dentro del **Proyecto europeo ENPLAN** sobre "Evaluación Ambiental de planes y programas", cofinanciado por la Comisión Europea. ENPLAN es un Proyecto de la Iniciativa Comunitaria Interreg IIIB-MEDOC y financiada por FEDER, destinada a favorecer la cooperación transnacional y transregional, mediante el desarrollo equilibrado y estable del territorio europeo, creando asociaciones que superen las fronteras.

El proyecto ENPLAN "de Evaluación Ambiental de Planes y Programas", fue aprobado en diciembre de 2002 en el marco del programa europeo Interreg IIIB-MEDOC. Surge como un periodo de reflexión, análisis y experimentación de la aplicación de la Directiva de Evaluación Estratégica antes de su formalización en el contexto normativo.

El partenariado estuvo formado por diez regiones europeas, seis italianas y cuatro españolas, que iniciaron un período de reflexión, análisis y experimentación de la Evaluación Ambiental Estratégica antes de la transposición de la Directiva

2001/42/CE. La región coordinadora del proyecto fue Lombardía (Italia), mientras que Cataluña asumió un papel protagonista entre las regiones españolas.

### **¿QUÉ DICE LA DIRECTIVA 2001/42/CE SOBRE LA BIODIVERSIDAD Y LA RED NATURA 2000?**

La Directiva EAE es un instrumento muy importante para la aplicación en la Unión Europea de uno de los Tratados ambientales globales nacidos de la Cumbre de Río de 1992, a saber, el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Así, en su Considerando 3, la Directiva establece que dicho Convenio “requiere a las Partes que integren, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes y programas sectoriales o intersectoriales pertinentes.”

Por otra parte, se establece el criterio de la posibilidad de afección a la Red Natura 2000 como una de los dos criterios básicos de los cuales surge la necesidad de aplicar la EAE por definirse de antemano como planes o programas con efectos significativos sobre el medio ambiente. Así, en el Considerando 10 se señala que “[...] todos los planes y programas que deban someterse a evaluación según 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 silvestre parecen tener efectos significativos sobre el medio ambiente y, como norma, deben quedar sujetos a una sistemática evaluación medioambiental.” Hay que destacar entendemos el carácter imperativo a este respecto de la Directiva (“deben”).

Por tanto, vemos como la Directiva EAE se apoya en esta decisión esencial (ámbito de aplicación) en las Directivas preexistentes, y ello (como más adelante se verá) de forma absolutamente autónoma y acumulativa, si bien que –como se señala inmediatamente continuación- previendo la aplicación de procedimientos coordinados o conjuntos.

En efecto, en su Considerando 19, la Directiva indica que “Cuando la obligación de efectuar una evaluación de los efectos sobre el medio ambiente se derive a la vez de la presente Directiva y de otras normas legislativas comunitarias, como la Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, la Directiva 92/43/CEE, [...] y con objeto de evitar duplicaciones, los Estados miembros podrán disponer procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de la correspondiente legislación comunitaria.

No obstante lo anterior, la propia Directiva prevé que los Planes y Programas mencionados que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas únicamente requieran una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente. A la hora de tomar dicha decisión, no obstante, los Estados deben tener en cuenta que incluso planes que prevean acciones de ámbito territorial muy reducido pueden tener efectos negativos significativos sobre Natura 2000 y por tanto, por ello, deben ser sometidos a EAE.

### **¿CÓMO SE RELACIONAN LAS EVALUACIONES AMBIENTALES COMUNITARIAS CON LA DIRECTIVA DE HÁBITATS?**

Las Directivas de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Hábitats y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), citadas en orden de aparición, constituyen un **sistema coherente de evaluaciones ambientales de proyectos, planes y programas en la Unión Europea**, con especial atención a aquellos que puedan afectar a la **Red Natura 2000 de espacios protegidos**, cuya conservación a largo plazo ha sido declarada por los Estados miembros como un objetivo de interés público de primer orden, que además se viene configurando progresivamente como un factor de enorme potencial para el desarrollo de las regiones a través de la implementación de adecuadas políticas de desarrollo rural, turismo, explotación sostenible de bosques (como la que desarrolla el proyecto Robin Wood), etc.

Las relaciones entre estas tres Directivas son muy estrechas. Tanto en la Directiva EIA como en la Directiva EAE, la posibilidad de afección a la Red Natura 2000 de espacios protegidos europeos es uno de los criterios básicos a la hora de decidir cuando se considera que un proyecto o plan puede tener un impacto significativo sobre el medio ambiente y, por tanto, debe ser sometido a una EIA o una EAE, respectivamente.

Por su parte, la “evaluación de repercusiones sobre Natura 2000” regulada por la Directiva de Hábitats, y que afecta tanto a proyectos como a planes y programas, posee requisitos técnicos y procedimentales específicos, que son imprescindibles para garantizar la conservación de la biodiversidad europea.

Un proyecto que deba someterse a una evaluación de repercusiones deberá también con mucha frecuencia someterse a una EIA, lo que constituirá además una garantía de documentación y transparencia, esenciales en la política ambiental de la Comunidad. En el ámbito estatal español (y supletoriamente, en las Comunidades Autónomas), cuando un proyecto sometido a una “evaluación de repercusiones sobre Natura 2000” esté también sometido, a su vez, a una EIA, aquella se entenderá incluida en éste último procedimiento.

Por su parte, la Directiva EAE deja claro que serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas incluidos en la definición del Art. 2º y que se elaboren con respecto a 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 que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CE, o **bien que atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Directiva 92/43/CEE.**

Por tanto, el hecho de que un plan o programa incluya proyectos para los cuales deba realizarse una EIA o a una evaluación de repercusiones sobre Natura 2000, es un **criterio fundamental** que determina la tramitación de una EAE.

Ahora bien, la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente no sustituye, devalúa o menoscaba en modo alguno la evaluación de impacto ambiental de proyectos, sino más bien al contrario, la refuerza. En este sentido, es importante aclarar que los proyectos que se deriven de planes y programas

que hayan sido anteriormente sometidos a una EAE, puede que deban también ser sometidos a una Evaluación de Impacto Ambiental, si así lo requiere la aplicación de la Directiva EIA. Lo mismo puede decirse de la “evaluación de repercusiones sobre Natura 2000” regulada por el artículo 6 de la Directiva de Hábitats, o de las evaluaciones que impone la Directiva Marco del Agua.

Por tanto, la aplicación de la Directiva EAE no debe en absoluto interpretarse como una justificación para eximir el cumplimiento de otras normas comunitarias. Así lo aclara taxativamente su artículo 11, cuando dispone que “La evaluación medioambiental realizada de conformidad con la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337/CEE ni de cualquier otra norma comunitaria”.

Evidentemente, para aquellos proyectos cuyos planes hayan sido sometidos a una EAE, será mucho más fácil en su caso adoptar la decisión de someterlos o no a una EIA, cuando dichos proyectos no sean de evaluación obligatoria en todo caso.

En este sentido, el citado artículo 11 posibilita a los Estados miembros de modo que “Para aquellos planes y programas para los que existe obligación de efectuar una evaluación de sus efectos en el medio ambiente a la vez en virtud de la presente Directiva y de otras normas comunitarias, los Estados miembros podrán establecer procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de la legislación comunitaria correspondiente, con objeto, entre otras cosas, de evitar la duplicación de las evaluaciones”.

### **¿CUANDO Y CÓMO SE EVALUAN ESTRATÉGICAMENTE LOS PLANES QUE PUE DAN AFECTAR A NATURA 2000?**

Puede afirmarse que, tal como está redactada la letra b) del artículo 3.2 de la Directiva 2001/42/CE, la determinación de efectos significativos sobre Natura 2000 antecede, es previa, a la EAE. **La EAE nace –en este caso- de la determinación de que sea necesaria la evaluación de repercusiones.** Es por tanto la evaluación de repercusiones la que “desencadena” la EAE.

De lo anterior se deduce que si la evaluación de repercusiones sobre Natura 2000 no es necesaria porque, de acuerdo con el art. 6 de la Directiva Hábitats, el plan o programa –eso si, en todos sus aspectos- “tiene relación directa con la gestión del lugar o es necesaria para la misma”, tampoco será necesaria por este motivo la EAE si no nos encontramos ante los supuestos de la letra a) del citado artículo 3.2.

En este contexto jurídico, es pues ineludible una decisión adecuadamente justificada y documentada a la hora de decidir o declarar si el plan o programa “tiene relación directa con la gestión del lugar o es necesaria para la misma”, por un lado, y por otro, y si puede afectar desfavorablemente a la coherencia e integridad de la misma.

En esta línea se ha pronunciado la propia Comisión Europea, en el documento **APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2001/42 RELATIVA A LA EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE DETERMINADOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL MEDIO AMBIENTE**, que señala que:

“La letra b) del apartado 2 del artículo 3 se refiere a los artículos 6 y 7 de la

Directiva 92/43/CEE (Directiva sobre hábitats), los cuales exigen una «adecuada evaluación» de «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». Así pues, si se ha determinado que un plan puede afectar al medio ambiente de un lugar o lugares conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 6 Directiva 92/43, este hecho desencadena la aplicación de la Directiva sobre evaluación ambiental estratégica en virtud del apartado mencionado. Los lugares en cuestión son los designados como zonas especiales de protección para las aves (ZEPA) con arreglo al artículo 4 de la Directiva 79/409, relativa a la conservación de las aves silvestres, y los propuestos para ser clasificados como lugares de importancia comunitaria en virtud del artículo 4 de la Directiva 92/43 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres<sup>13</sup>.”

Asimismo, “Los planes y programas de los que se haya determinado que requieren una evaluación de conformidad con la Directiva sobre hábitats, están también sujetos al procedimiento de evaluación en virtud de la Directiva sobre evaluación ambiental estratégica (letra b) del apartado 2 del artículo 3). Por lo tanto, ambas directivas se aplican de forma acumulativa en todos los planes y programas que influyen en los lugares protegidos en virtud de los artículos 6 ó 7 de la Directiva sobre hábitats y se puede llevar a cabo un procedimiento combinado siempre que cumpla tanto los requisitos de la Directiva sobre evaluación ambiental estratégica como los de la Directiva sobre hábitats. En este caso, el procedimiento tiene que incluir las etapas que exige la Directiva sobre evaluación ambiental estratégica, y el criterio sustantivo en cuanto al efecto sobre los lugares protegidos que exige la Directiva sobre hábitats.

## **BUENAS PRÁCTICAS EN LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA EAE EN LOS PROYECTOS REGIONALES**

Dentro del Proyecto ENPLAN antes señalado, en la Región de Murcia se llevó a cabo la experimentación con el **Plan de Desarrollo Sostenible y Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca del Noroeste (PDSyORN)**.

Los tres ejes básicos que orientan los contenidos de este Plan son:

- a) Ordenación del territorio rural mediante directrices para el emplazamiento de actividades económicas y delimitación de áreas ambientalmente sensibles.
- b) Gestión integrada de los espacios naturales de la comarca integrados en la Red Natura 2000 y otras áreas protegidas.
- c) Planificación de actuaciones para la mejora de la calidad ambiental y el desarrollo sostenible de la comarca.

El objetivo fundamental del Plan es proporcionar un instrumento comarcal de ordenación y desarrollo rural sostenible basado en la conservación, mejora y puesta en valor de su patrimonio natural y cultural. Para alcanzar este objetivo es necesario:

- a) Adecuada ordenación de las actividades económicas para hacerlas compatibles con la conservación de los recursos ambientales y culturales de la comarca.
- b) El patrimonio natural y cultural debe contemplarse como un activo, cuya puesta en valor contribuya a la mejora socioeconómica de las áreas más deprimidas de la comarca.
- c) Compatibilizar la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, en cuanto a la cultura agraria.
- d) Intervención activa de la administración ambiental que abarque el conjunto del territorio comarcal.
- e) Estrategia integrada que aúne el desarrollo socioeconómico rural con la conservación y gestión de sus recursos naturales dentro del marco comarcal, según los principios de desarrollo sostenible.

Este Plan pretende el desarrollo sostenible de una comarca de montaña económicamente desfavorecida, teniendo en cuenta sus valores naturales y culturales, y dando cabida a los agentes socioeconómicos implicados. La Evaluación Ambiental Estratégica determinará la viabilidad del Plan, relacionándolo con otros Planes y Estrategias Regionales, así como sentar las bases para la protección ambiental de la zona.

Durante la Fase correspondiente de ENPLAN se elaboró de forma experimental el Informe Ambiental del Plan de Desarrollo Sostenible y Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca del Noroeste.

En el Informe Ambiental se evalúan los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del Plan, así como el estudio de las alternativas. Además se estudia la coherencia del Plan con los objetivos y contenidos del conjunto de la planificación vigente que le afecta. Se incluyó toda la información requerida por el

Anexo I de la Directiva 2001/42.

El informe ambiental concluyó que al ser el PDSyORN un plan de carácter fundamentalmente territorial y ambiental, ha integrado los aspectos ambientales, de sostenibilidad y equilibrio territorial desde el inicio de la planificación. El PDSyORN se aplica para corregir los impactos negativos derivados del actual modelo de desarrollo socioeconómico. Las líneas de acción presentan medidas para lograr la compatibilidad ambiental de las actuaciones en el contexto comarcal.

## **CONCLUSIONES**

Es indispensable integrar adecuadamente los requisitos que la Directiva de Hábitats establece en su conexión con la evaluación ambiental estratégica de planes y programas. Ello requiere por tanto que a la hora de diseñar, aplicar y aprovechar al máximo las oportunidades de cooperación interregional que brindan las iniciativas comunitarias, se comprenda cómo la posibilidad de afección a la Red Natura 2000 es una de las piedras angulares de la Directiva 2001/42/CE. No se trata únicamente de que los Informes Medioambientales hagan un estudio adecuado de la flora y fauna silvestres, sino además de todo un sistema de evaluación con requisitos específicos, técnicos y jurídicos, esenciales para que el desarrollo regional y la conservación de la biodiversidad europea vayan de la mano en pro de un desarrollo sostenible para todos los europeos y aún más allá.