

# Cuestiones sobre régimen jurídico de la Red Natura 2000

Agustín García Ureta

Profesor titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad del País Vasco

1. Introducción.
2. Los espacios que constituyen la Red Natura 2000.
  - 2.1. Las zonas de especial conservación (ZEC). 2.2. Las zonas de especial protección para las aves (ZEPA).
  - 2.3. Un apunte sobre las ZEC y las ZEPA en el ordenamiento jurídico español.
3. Las medidas de protección de las zonas incluidas en la Red Natura 2000.
  - 3.1. Las medidas generales de protección contenidas en el artículo 6 de la Directiva de hábitats. 3.2. El caso de los LIC. 3.3. Las ZEC y las ZEPA.
4. La coherencia de la Red Natura 2000: integridad, complitud, medidas de compensación y conexión.

## 1. Introducción

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,<sup>1</sup> constituye junto con la Directiva 79/409, relativa a la conservación de las aves silvestres,<sup>2</sup> uno de los pilares esenciales para la protección de la fauna y la flora en la Unión Europea. La importancia de la Directiva de hábitats radica en varios aspectos. Por una parte, la introducción de una serie de prohibiciones destinadas a la protección de las especies de fauna y

1. (1992) DO L 206/7; en adelante, Directiva de hábitats. Véase ASPAS ASPAS, J. M., "La conservación de la naturaleza en el Derecho comunitario derivado. La Directiva de hábitats", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos* (Zaragoza, Kronos, 1996), págs. 57-84; DE SADELEER, N., "La Directive 92/43 concernant la Conservation des Habitats Naturels ainsi que de la Faune et de la Flore Sauvages", *Revue du Marché Commun*, núm. 364, 1993, págs. 24-32; GARCÍA URETA, A., *Protección de Especies de Especies de Flora y Fauna en Derecho Comunitario Europeo: Directivas 79/409 y 92/43* (Oñati, IVAP, 1997); LAZCANO BROTONS, I., "Espacios naturales protegidos", en LASAGABASTER HERRARTE, I., (dir.), *Derecho ambiental. Parte especial* (IVAP, Oñate, 2004), págs. 506-516; ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2005, págs. 209-212; NIETO GARRIDO, E., *La protección de la fauna salvaje en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Lex Nova, 2001, págs. 70-108; WILS, W. P. J., "The Birds Directive 15 Years later: A Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive", (1994), núm. 6, *Journal of Environmental Law* 220; del mismo autor, "La Protection des Habitats Naturels en Droit Communautaire", (1994), núm. 30, *Cahiers de Droit Européen* 398. El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación UNESCO03/08.

2. (1979) DO L 103/1; en adelante, Directiva de aves silvestres.

flora allí en donde se encuentren. No obstante, estas prohibiciones quedan sujetas a una serie de excepciones que, debido a su naturaleza, habrán de ser aplicadas de forma restrictiva, como así ha señalado la jurisprudencia del TJCE. Sin embargo, uno de los objetivos más destacables de la Directiva de hábitats es, sin duda, la creación de una red de espacios naturales de origen europeo, la denominada *Red Natura 2000*, a la que se refiere el artículo 3.1 de la Directiva. Ésta parte de la premisa, frecuentemente olvidada, de que un espacio natural no está aislado del entorno que lo rodea y que su influencia trasciende el ámbito geográfico que ocupa. Por ello, las redes de espacios deberían perseguir el mismo esquema que el de las carreteras convencionales, es decir, su interconexión. Esto no sólo es preciso para proporcionarles una adecuada tutela; lo es también a los efectos de la protección de las especies que cobijen o que meramente se encuentren de paso, caso de las migratorias. Esta idea ya estaba prevista en la Directiva de aves silvestres, cuyo artículo 4.3 disponía la constitución de una red coherente de las zonas creadas por esta norma comunitaria. De ahí que el objeto de este estudio sea el régimen jurídico de la Red Natura 2000. Para ello se van a analizar tres cuestiones: a) los espacios que constituyen la red; b) las medidas de protección, y c) el significado de la “coherencia” de la red a la que se refiere la Directiva.

## 2. Los espacios que constituyen la Red Natura 2000

### 2.1. Las zonas de especial conservación (ZEC)

De acuerdo con el artículo 3.1 (segunda frase) de la Directiva, la Red Natura 2000 se compone, por una parte, por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I de la Directiva, y de hábitats de especies que figuran en el anexo II. No obstante, la anterior previsión se traduce en una figura de espacio natural europeo, la denominada ZEC. Ésta se define, artículo 1.1), como “un lugar de importancia comunitaria designado por los estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar”. La designación de las ZEC pasa por un largo proceso que todavía no ha finalizado. Para ello, la Directiva de hábitats prevé tres etapas en su artículo 4. La primera, que abarcaba el período 1992-1995, consistió en la selección, por parte de los estados miembros, de los denominados *lugares de importancia comunitaria* (LIC),<sup>3</sup> categoría intermedia y preparatoria de las ZEC que, sin embargo, no se encuentra desprovista de trascendencia, como se verá. Para ello, los estados miembros debían tener en cuenta los criterios establecidos en la Directiva (anexo III). A raíz de esta obligación, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) dictó una sentencia en el Asunto C-371/98,<sup>4</sup> en la que destacó varias cuestiones esenciales sobre el proceso de selección, que merecen

3. Véase la Decisión 97/226 de la Comisión, de 18 de diciembre de 1996, relativa a un formulario de información sobre un espacio propuesto para su inclusión en la Red Natura 2000 (1997) DO L 107/1.

4. *The Queen v. Secretary of State for the Environment, Transport and The Regions, ex parte First Corporate Shipping, Ltd.*, (2000) REC I-9235.

ser destacadas en este punto. Según el TJCE, la Comisión debía disponer de un inventario exhaustivo de los lugares que, a escala nacional, tuviesen un interés ecológico pertinente en relación con el objetivo de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres perseguido por la Directiva. Ésta era la única forma posible de alcanzar el objetivo del mantenimiento o del restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies de que se tratase en su área de distribución natural, que, además, podía estar situada a ambos lados de una o varias fronteras interiores de la Comunidad. Por tanto, un Estado miembro no estaba habilitado, por sí solo, aunque existiesen exigencias económicas, sociales y culturales, o particularidades regionales y locales, para excluir lugares que poseyesen a nivel nacional un interés ecológico pertinente para el objetivo de conservación, sin poner en peligro la consecución de ese mismo objetivo en el ámbito comunitario. De otra manera, según el TJCE, la Comisión no siempre iba a tener la seguridad de contar con un inventario exhaustivo de los lugares que pudiesen designarse ZEC, y el objetivo de la inclusión de estas zonas en una red ecológica europea coherente podía quedar incumplido. En conclusión, los estados miembros sólo podían tener en cuenta criterios científicos a la hora de seleccionar los LIC, posición que concordaba con la seguida en el caso de la Directiva de aves silvestres, como habrá ocasión de analizar.

La segunda fase prevista en la Directiva exigía que la Comisión, de común acuerdo con los estados miembros, redactase un proyecto de lista de LIC, que correspondiese a las cinco regiones biogeográficas que distingue la norma europea, esto es, la alpina, atlántica, continental, macaronésica, mediterránea y boreal.<sup>5</sup> Este proceso debía haberse finalizado en 1998. Sin embargo, como en otros sectores de la protección del ambiente, la realidad no se adecua a lo establecido en las normas o éstas persiguen objetivos en esquemas temporales de difícil cumplimiento. Sea como fuere, hasta la fecha la Comisión Europea ha dado paso a la aprobación de todas las regiones salvo la mediterránea,<sup>6</sup> pero ha de tenerse en cuenta que la primera decisión se adoptó a finales de 2001, es decir, con evidente retraso con respecto al calendario fijado en la Directiva. La aprobación de estas listas definitivas tiene mucha importancia, ya que a partir de la misma los estados miembros deben dar a los lugares en ellas incluidos la designación de ZEC, lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años. Asimismo, es de aplicación el régimen de protección de estas zonas, que se condensa en el artículo 6 (apartados 2, 3 y 4) y que se analiza posteriormente.

## 2.2. Las zonas de especial protección para las aves (ZEPA)

Otra de las categorías de espacio natural protegido que se incluye en la Red Natura 2000 es la ZEPA, que crea la Directiva de aves silvestres. Las ZEPA responden a dife-

5. Esta última no se citaba en la versión original de la directiva. Fue añadida mediante las actas de adhesión de Finlandia, Suecia, Lituania, Estonia y Letonia.

6. Decisión 2002/11/CE de la Comisión, de 28 de diciembre de 2001, región biogeográfica macaronésica, (2002) DO L 5/16; Decisión 2004/69, de 22 de diciembre de 2003, región biogeográfica Alpina, (2004) DO L 14/25; Decisión 2004/798 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2004, región biogeográfica continental, (2004) DO L 382/1; Decisión 2004/813/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2004, región biogeográfica atlántica, (2004) DO L 387/1; Decisión de 13 de enero de 2005, región biogeográfica boreal, notificada con el núm. C (2004) 5462, (2005) DO L 40/1.

rentes criterios de designación que las ZEC. De acuerdo con el artículo 4 de la Directiva 79/409 y con reiteradísima jurisprudencia del TJCE:

a) Las ZEPA deben ser designadas de acuerdo con criterios objetivos, esto es, la presencia de aves incluidas en el anexo I de la Directiva y de aquellas otras migratorias cuya llegada sea regular. Por tanto, sólo el criterio ornitológico puede ser tomado en consideración a la hora de la designación.<sup>7</sup> Cuando el territorio de un Estado miembro alberga tales especies, ese Estado debe determinar ZEPA para esas especies.

b) El artículo 4.1 de la Directiva impone a los estados miembros la obligación de clasificar como ZEPA los territorios más adecuados, en número y en superficie, obligación que no se puede eludir mediante la adopción de otras medidas de conservación especial.

c) El margen de apreciación de que gozan los estados miembros al elegir los territorios más adecuados para su clasificación como ZEPA, no se refiere a *la conveniencia* de clasificar como tal los territorios que resulten ser los más apropiados según criterios ornitológicos, sino sólo a *la aplicación* de estos criterios para identificar los territorios más adecuados para la conservación de las especies enumeradas en el artículo 4 (apartados 1 y 2).<sup>8</sup>

d) Cuando un Estado miembro clasifica como ZEPA territorios cuyo número y superficie total son manifiestamente inferiores al número y a la superficie total de los territorios que reúnen las condiciones para ser clasificados como tales en el sentido del artículo 4 de la Directiva, dicho Estado incumple las obligaciones que ésta exige.<sup>9</sup>

e) Las zonas que contengan las especies de aves a que se refiere el artículo 4 de la Directiva, deben ser protegidas incluso antes de su designación.<sup>10</sup>

Por tanto, los estados miembros no pueden invocar consideraciones de otro carácter, tales como las socio-económicas.<sup>11</sup> El asunto que probablemente expone con mayor claridad esta doctrina es el C-44/95,<sup>12</sup> en el que se planteó la posible aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 de la Directiva de aves silvestres al artículo 4. De acuerdo con la primera norma, los estados miembros deben tomar todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de las aves silvestres en un nivel que corresponda, en particular, a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, “habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas”. El TJCE advirtió, en primer lugar, que mientras que el artículo 3 de la Directiva establece que se tengan en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2 para la aplica-

7. Asunto C-355/90, *Comisión v. España* (1993) REC I-4221.

8. Asunto C-3/96, *Comisión v. Países Bajos* (1998) REC I-3031; sobre este asunto puede verse GARCÍA URETA, A., “*Commission of the European Communities v. Kingdom of the Netherlands, case C-3/96*”, judgment of May 19, 1998”, (1998) núm. 6, *Environmental Liability*, 71.

9. Véase el Asunto C-378/01, *Comisión v. Italia* (2003) REC I-28576; puede verse GARCÍA URETA, A., “Sobre la reciente jurisprudencia del TJCE acerca de la Directiva 79/409 (aves silvestres): *Comisión v. Bélgica*, asunto C-415/01, Sentencia de 27 de febrero de 2003; *Comisión v. Finlandia*, asunto C-240/00, Sentencia de 6 de marzo de 2003; *Comisión v. Italia*, asunto C-378/01, Sentencia de 20 de marzo de 2003”, (2003) núm. 66, RVAP, 301.

10. En este trabajo se las denomina ZEPA no designadas.

11. Véase el asunto C-57/89, *Comisión v. Alemania* (1991) REC I-883.

12. *Regina v. Secretary of State for the Environment*, ex parte: *The Royal Society for the protection of Birds* (1996) REC I-3805.

ción de las medidas de conservación general,<sup>13</sup> entre las que figura la creación de ZEPA, el artículo 4 no efectúa dicha remisión para la aplicación de las medidas de conservación especial, en particular, la propia creación de las ZEPA. En consecuencia, el artículo 2 “no constituye una excepción autónoma al régimen de protección establecido por la Directiva”. Por ello, las exigencias ecológicas impuestas por el artículo 4 no deben ser contrapuestas con los intereses enumerados en el artículo 2 ni, en particular, con las exigencias económicas. Además, como apreció correctamente el TJCE, las excepciones que cita el artículo 6.4 de la Directiva de hábitats que, como se verá, son aplicables a las ZEPA (ya designadas) y que incluye las imperiosas de interés público de primer orden, tampoco pueden ser tenidas en consideración a la hora de “elegir y delimitar” una ZEPA.

Un aspecto en el que se insistirá posteriormente es que las ZEPA siguen teniendo su propio estatus, es decir, siguen siendo zonas distintas de las ZEC, entre otros y fundamentales motivos porque las aves silvestres no aparecen en la Directiva de hábitats (incluyendo sus anexos) y ésta no ha afectado a los criterios de designación de las ZEPA. La propia Directiva 92/43 reconoce esta circunstancia en el artículo 3.1 (segundo párrafo), al indicar que “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”.<sup>14</sup> De hecho, el artículo 7 de la Directiva 92/43 y el séptimo considerando de su preámbulo asumen que seguirán designándose ZEPA en el futuro.<sup>15</sup> Es posible que en algunas ZEPA puedan concurrir los criterios de designación de las ZEC (hábitats naturales y de especies de fauna y flora),<sup>16</sup> pero esto no se puede determinar como regla general, como así lo ha reconocido el legislador comunitario.

### 2.3. Un apunte sobre las ZEC y las ZEPA en el ordenamiento jurídico español

La transposición de los requisitos de las directivas de hábitats y de aves silvestres se ha llevado a cabo tarde y de manera incompleta en el ordenamiento jurídico español. La dilación resulta clamorosa en el caso de las ZEPA. En efecto, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, ha servido para introducirlas formalmente en el ordenamiento estatal con diecisiete años de retraso sobre la fecha prevista, esto es el 1 de enero de 1986, en la que se produjo la adhesión a las Comunidades Europeas, ya que no se había previsto ningún plazo de adaptación a las previsiones de la Directiva 79/409 en el Acta de Adhesión. La Ley de montes ha sido también el cauce para introducir a las ZEC en una norma con rango de ley, esto es, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (LCEN). Las ZEC aparecían citadas pero en una simple norma reglamentaria, el Real

13. Según el artículo 3 de la Directiva sobre las aves, los estados miembros, teniendo en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2, tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer, entre otras cosas, mediante la creación de zonas de protección, una diversidad y una superficie suficientes de hábitats para todas las especies protegidas.

14. Cursiva añadida.

15. “Considerando que todas las zonas clasificadas, incluidas las que están clasificadas o que serán clasificadas en el futuro como zonas especiales de protección en virtud de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, deberán integrarse en la red ecológica europea coherente.”

16. Anexos I y II, respectivamente.

decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que había incorporado, también tarde y de forma incorrecta, la Directiva 92/43 en el ordenamiento interno.<sup>17</sup> Con la introducción de las ZEPA y las ZEC en la LCEN, ésta pasa a tener tres nuevos artículos, 20 bis, 20 ter y 20 quáter, ubicados en el título III, capítulo II bis, “De la Red Ecológica Europea Natura 2000”. El primero de ellos señala que tanto las ZEPA como las ZEC forman parte de la Red Natura 2000 que crea la Directiva 92/43. El artículo 20 ter, define las ZEC en línea con la Directiva 92/43. Por su parte, el artículo 20 quáter, define las ZEPA y obliga a las comunidades autónomas, que son las competentes para designarlas, a comunicar dichas clasificaciones al Ministerio de Medio Ambiente, para su posterior notificación a la Comisión Europea.<sup>18</sup> Ahora bien, la incorporación tardía de estas figuras no ha mitigado algunos problemas que es preciso destacar a continuación.

a) La confusión respecto a las ZEPA y ZEC. En efecto, el artículo 3.2 del Real decreto 1997/1995 confundía ambas figuras al indicar que las ZEC “*incluirán* las zonas especiales de protección para las aves declaradas, en su caso, por las comunidades autónomas correspondiente, en virtud de lo dispuesto en la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres”.<sup>19</sup> Como se ha indicado anteriormente, tal conclusión no se desprende de las Directivas comunitarias, caso del artículo 3 de la Directiva de hábitats. La previsión del artículo 3.2 del Real decreto 1997/1995 ha de entenderse ahora derogada por lo dispuesto en los artículos 20 ter, y 20 quáter de la LCEN, que distinguen ambas figuras comunitarias. Las confusiones también se han trasladado a la normativa autonómica, caso de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de espacios naturales de La Rioja. El artículo 17 señala: “Las Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria son espacios naturales protegidos pertenecientes a la Red Natura 2000, en virtud de su designación como zonas de especial protección para las aves, de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, o como lugares de interés comunitario por parte de la Comisión Europea, de acuerdo con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.” Es apreciable una doble incorrección. Por una parte, incluye como ZEC a las ZEPA. Por otro, menciona los lugares de “*interés comunitario*”, figura que como tal, no aparece en la Directiva 93/43, que se refiere a los lugares de *importancia* comunitaria.<sup>20</sup> Sea como fuere, tales lugares no son equiparables a las ZEC, al menos desde la perspectiva de su designación, al tratarse de una categoría temporal o intermedia. Otro ejemplo de confusión entre categorías se puede localizar en el artículo 54 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza, de Castilla-La Mancha. Esta norma incluye, bajo la categoría de “zona sensible”, tanto a las ZEPA como a las ZEC. Igual esquema sigue el artículo 16.3 de la Ley 9/2001, de conservación de la naturaleza de Galicia, que crea una categoría general, “zona de especial de protección de los valores naturales”, que viene a englobar a

17. Véase A., GARCÍA URETA, e I., ARROSPIDE ERKOREKA, “Sobre la transposición de tres normas ambientales comunitarias en el Derecho estatal: Directivas 90/313 (acceso a la información), 92/43 (hábitats y especies de flora y fauna) y 91/271 (tratamiento de aguas residuales urbanas)”, (1996) núm. 46, RVAP, 39.

18. Artículo 20 quáter.3 de la LCEN; véase el artículo 2.l) del Real decreto 1997/1995.

19. Cursiva añadida.

20. Artículo 1.k).

las ZEPA y ZEC. La crítica que se puede hacer a estas normas pasa por incluir a esas zonas en una categoría estatal, cuando aquéllas poseen entidad propia e independiente en virtud de las disposiciones comunitarias. Con ello se puede producir una confusión innecesaria que, además, es posible que de paso a una rebaja de los niveles de protección que exige el Derecho comunitario para este tipo de zonas.

b) La posible confusión entre las categorías comunitarias y las estatales de espacios naturales protegidos, en particular en el caso de las ZEPA. La obligación de que éstas se encuentren recogidas –separadamente y con entidad propia– con respecto de las figuras estatales, encuentra justificación también en el hecho de que no todos los espacios naturales protegidos que así se declaren de acuerdo con los artículos 13, 14, 16, 17 y 22 de la LCEN, han de ser necesariamente ZEPA, precisamente por no reunir las características, en especial ornitológicas, que exige la jurisprudencia del TJCE y el artículo 4 (apartados 1 y 2) de la Directiva 79/409. La disposición adicional segunda del Real decreto 1997/1995 ya reconoció la distinción entre espacios comunitario y estatales, al señalar: “Cuando los lugares y zonas especiales de conservación se encuentren *situados o coincidan* con parques nacionales, la propuesta y la declaración de los mismos [...] corresponderá al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación [...]”<sup>21</sup> En todo caso, la cuestión quedó bien aclarada en el asunto C-355/90, *Comisión v. España*, relativo a las marismas de Santoña. Éstas gozaban de una doble protección jurídica. Por una parte, habían sido declaradas como refugio de caza, mediante el Decreto 30/1987, de 8 de mayo, de la Diputación Regional de Cantabria. Asimismo, se les había otorgado el estatus de reserva natural, por la Ley 6/1992, de 27 de marzo, del Parlamento del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la LCEN, esto es, un espacio natural cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial. Sin embargo, el TJCE sostuvo el incumplimiento de la Directiva, ya que no se habían designado aquéllas bajo la categoría comunitaria: “En cuanto a la declaración de las Marismas de Santoña como reserva natural mediante la Ley núm. 6, de 27 de marzo de 1992, *no se puede considerar que satisfaga las exigencias establecidas por la Directiva*, tanto en lo relativo a la extensión territorial de dicha zona como a su estatuto jurídico de protección.”<sup>22</sup> La jurisprudencia del TJCE ha seguido manteniendo este criterio en ulteriores asuntos.<sup>23</sup>

c) Otro aspecto a destacar es que la LCEN no aclara si las ZEPA y ZEC son “espacios naturales protegidos”, tal y como los define la LCEN. Es cierto que por sus características se acomodarían a ellos, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 10 de la LCEN,<sup>24</sup> y la definición que de ellos dio la STC 102/1995.<sup>25</sup> Sin embargo, el

21. Cursiva añadida.

22. Asunto C-355/90, apartado 28, cursiva añadida.

23. Asunto C-166/97, *Comisión v. Francia* (1999) REC I-1719.

24. Esta norma señala: “Aquellos espacios del territorio nacional incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, podrán ser declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en esta ley.”

25. STC 102/1995, FJ 16: “Cualquier zona localizada e individualizada, dentro del territorio español en la acepción propia del Derecho internacional, digna de protección por contener elementos o sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes.”

legislador no las ha incluido en el listado de espacios naturales que aparece en el artículo 12 de la LCEN, aunque paradójicamente se ubiquen en el título III de la LCEN, que se titula “De la protección de los espacios naturales”, pero no en el capítulo II del mismo título, “De los espacios naturales protegidos”. La anterior conclusión no se ve desvirtuada por la nueva redacción del artículo 21.1 de la LCEN, modificada por la Ley de montes, que señala que “la declaración y gestión de los parques, reservas naturales, monumentos naturales, paisaje protegidos y zonas de la Red Ecológica Europea Natura 2000 corresponderá a las comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados”, salvo lo relativo a los parques nacionales y a las competencias del Estado respecto del mar territorial. Sin embargo, la separación entre los espacios naturales protegidos, a efectos de las disposiciones de la LCEN, y las ZEPA y ZEC, se mantiene. Desde una perspectiva meramente interna, la falta de inclusión de estas dos figuras no plantearía, en principio, problema alguno, ya que como se ha señalado anteriormente, tales categorías son de origen europeo y, por tanto, independientes de las estatales. Sin embargo, esto sólo aclara una cuestión, pero no otras, en particular si las disposiciones de protección de la LCEN son aplicables a dichas zonas, incluyendo el régimen sancionador.<sup>26</sup> Esta circunstancia sí reviste importancia desde la perspectiva del Derecho comunitario.

### 3. Las medidas de protección de las zonas incluidas en la Red Natura 2000

#### 3.1. Las medidas generales de protección contenidas en el artículo 6 de la Directiva de hábitats

Los espacios naturales incluidos en la Red Natura 2000 gozan de una serie de medidas de protección para los lugares y zonas que se integran en la misma. La principal norma se encuentra en el artículo 6. Se trata de una disposición compleja que determina obligaciones básicas en sus cuatro apartados.<sup>27</sup> Por una parte, el apartado 1, aplicable únicamente a las ZEC, señala que 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. Por su parte, el artículo 6.2 establece una obligación general de adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las ZEC, 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.

26. Véase GARCÍA URETA, A., “Las modificaciones de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres en 2002 y 2003”, (2004), núm. 69, RVAP, págs. 89-127.

27. Véase el documento de la Comisión Europea, *Gestión de Espacios Natura 2000* (Luxemburgo, 2000); accesible en internet, [europa.eu.int/comm/environment/nature/nature\\_conservation/eu\\_nature\\_legislation/specific\\_articles/art6/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm).

Sin duda, la mayor complejidad se localiza en el artículo 6, apartados 3 y 4, que establecen, por una parte, una obligación de evaluar los efectos ambientales de planes, programas y proyectos que puedan afectar a las ZEC o ZEPA, y, por otra, una serie de excepciones en el supuesto de que, a pesar de dichos efectos, el plan o proyecto se pretenda ejecutar. El apartado 3 señala:

“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 sólo 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.”

Por su parte, el apartado 4 indica:

“4. 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.”

Para calibrar la virtualidad de estas medidas es preciso distinguir las categorías a las que se refiere la Directiva de hábitats.

### 3.2. El caso de los LIC

En primer lugar, y por tratarse de una categoría intermedia, en el tiempo, hay que hacer mención de los LIC, en una doble situación: a) en el momento de su designación como tales por los estados miembros, y b) en el momento en que la Comisión Europea los designe en la correspondiente decisión. Esta cuestión ya ha sido considerada por el TJCE en el asunto C-117/03, *Società Italiana Dragaggi SpA*.<sup>28</sup> El TJCE ha señalado que el hecho de que, según la Directiva, todos los lugares definidos por los estados miembros, en los que existan tipos de hábitats naturales y/o especies prioritarias, sean considerados LIC, no hace que les resulte aplicable el régimen de protección previsto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva antes de que figuren en la lista de LIC aprobada por la Comisión. El TJCE ha recha-

28. Sentencia del TJCE de 13 de enero de 2005, sin publicar todavía en el Repertorio de Jurisprudencia.

zado la tesis de que cuando un Estado miembro ha identificado que en un lugar existe un hábitat prioritario y lo incluye en la lista propuesta de LIC a la Comisión, ese lugar deba ser considerado de importancia comunitaria y, por ello, quedar sometido a las medidas de protección a que se refiere el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva. Acogiéndose a una interpretación literal, el TJCE ha señalado que esa posición, que descarta, contradice la redacción del artículo 4.5 de la Directiva, que vincula expresamente la aplicación de las citadas medidas de protección a que el lugar de que se trate esté incluido en la lista de LIC aprobada por la Comisión. Por otra parte, la citada tesis presupondría, en opinión del TJCE, que cuando un Estado miembro identifica un lugar que alberga tipos de hábitats naturales o especies prioritarias y lo menciona en la lista propuesta de LIC, la Comisión estaría obligada a incluirlo en la definitiva que ha de adoptar mediante decisión. Según el TJCE, si así fuera, la Comisión, al elaborar de acuerdo con cada uno de los estados miembros un proyecto de lista de LIC, no podría estudiar la no-inclusión en ese proyecto de cualquier lugar propuesto por un Estado miembro por albergar tipos de hábitats naturales o especies prioritarias.<sup>29</sup> Ahora bien, de lo anterior no se desprende, sin embargo, que los estados miembros no deban proteger los LIC a partir del momento en que los proponen en la lista nacional que se remite a la Comisión. Para el TJCE, sin una “protección adecuada” de dichos lugares a partir de ese momento, se pondría en peligro la consecución de los objetivos de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Tal situación sería aún más grave dado que se verían afectados tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias que, por razón de las amenazas que pesan sobre ellos, están destinados a beneficiarse de una rápida puesta en marcha de medidas tendentes a su conservación. Ahora bien, el TJCE no indica en qué consiste una “protección adecuada”, por lo que habrá que remitirse a la normativa estatal en materia de espacios naturales y al mandato general de la Directiva de mantener, en un estado de conservación favorable,<sup>30</sup> tales hábitats y especies. No obstante lo anterior, no es posible olvidar un aspecto clave que se desprende del Asunto C-103/00, *Comisión v. Grecia*,<sup>31</sup> a saber, que las normas prohibitivas respecto de las especies de fauna y flora resultan invocables desde el 10 de junio de 1994, que es la fecha en que la Directiva era plenamente aplicable, por lo que es posible dar paso a su protección allí en donde se encuentren, con independencia del hábitat que ocupen y de la posible clasificación del mismo.

Los LIC, una vez designados por la Comisión, quedan bajo el ámbito de protección del artículo 6 (apartados 2 a 4) de la Directiva de hábitats, de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 4.5 de esta directiva.

### 3.3. Las ZEC y las ZEPA

A diferencia del apartado 1, que es de aplicación a las ZEC, los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 cubren tanto estas zonas como las ZEPA. El artículo 7 de la Directiva

29. Téngase en cuenta, no obstante, el artículo 5 de la directiva y el mecanismo de concertación bilateral que en él se establece.

30. Véase el artículo 1.i) de la Directiva de hábitats.

31. (2002) REC I-1147; puede verse el comentario de GARCÍA URETA, A., en (2002), núm. 10, *Environmental Liability*, 98.

de hábitats dispone que “las obligaciones impuestas en virtud de su artículo 6, apartados 2 a 4, sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves o con análogo reconocimiento en virtud del artículo 4, apartado 2, de esta última Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la Directiva sobre los hábitats,<sup>32</sup> o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva sobre las aves, si esta última fecha fuere posterior.”

En el caso de las ZEPA hay que estar a lo indicado en la propia Directiva de aves silvestres y en la jurisprudencia de TJCE. La Directiva 79/409, como se puede apreciar del tenor de su artículo 4.1, no establece un listado concreto de medidas. No obstante, el TJCE ha venido manteniendo que los estados miembros deben adoptar medidas concretas de protección que no pueden suplirse con otras generales, caso, por ejemplo, de la declaración del dominio público,<sup>33</sup> las medidas relativas a la caza,<sup>34</sup> la declaración de la zona bajo alguna designación estatal de espacio natural protegido,<sup>35</sup> o disposiciones de protección de las aguas.<sup>36</sup> El régimen de protección, por tanto, no puede ser cualquiera ya que, según el TJCE, debe “garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el anexo I de dicha directiva y la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el anexo citado, cuya llegada sea regular”.<sup>37</sup> El fundamento de esta posición se desprende de lo señalado en el asunto C-44/95, antes citado, de acuerdo con el cual, “el artículo 4 de la Directiva sobre las aves establece un régimen de protección dotado de un objetivo *específico y reforzado*, tanto para las especies enumeradas en el anexo I como para las especies migratorias, *que está justificado por el hecho de que se trata, respectivamente, de las especies de aves más amenazadas y de las especies que constituyen un patrimonio común de la Comunidad*”.<sup>38</sup>

Por otra parte, en el caso de las ZEPA sigue siendo aplicable la segunda frase del artículo 4.4 de la Directiva de aves silvestres, que dice: “Fuera de dichas zonas de protección los estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.” La primera frase del artículo 4.4 esta directiva ha quedado sustituida por el artículo 6.2 de la Directiva de hábitats.

La complejidad mayor se localiza en los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva de hábitats, que son aplicables tanto a los LIC, ZEC y ZEPA (estas últimas habiendo sido ya designadas para el 10 de junio de 1994 o a partir de su designación).<sup>39</sup> Interesa

32. 10 de junio de 1994.

33. Asunto C-166/97, *Comisión v. Francia* (1999) REC I-1719.

34. Asunto C-166/97.

35. Asunto C-355/90.

36. Asunto C-96/98, *Comisión v. Francia* (1999) REC I-8531.

37. Asunto C-166/97, apartado 21.

38. Asunto C-44/95, apartado 23.

39. De otra manera, sigue siendo aplicable el régimen más estricto señalado por el TJCE en el Asunto C-57/89, *Comisión v. Alemania* (1991) REC I-883.

destacar en este punto algunos aspectos. En primer lugar, las obligaciones del apartado 3 son aplicables desde la antedicha fecha, con independencia de que los Estados miembros las hubiesen incorporado a su ordenamiento jurídico.<sup>40</sup> Se señala esto para salir al paso de una sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004,<sup>41</sup> relativa al Plan Director del Aeropuerto de Barcelona, aprobado por una resolución del Ministerio de Fomento de 22 de octubre de 1999, que afectaba a una ZEPA (designada). En la sentencia se indica que en lo referente a la evaluación de planes y programas que pudieran afectar a espacios incluidos en la Red Natura 2000, no existía norma taxativamente aplicable, no obstante lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 92/43, por cuanto tanto esta norma como la de transposición interna española se limitaban a realizar una simple remisión, y, en ausencia de normativa específica sobre la evaluación de planes y programas, sólo quedaba aplicar por extensión la normativa relativa a evaluación de proyectos. Como el Plan Director del Aeropuerto de Barcelona no tenía la consideración de un auténtico proyecto (se trataba, según el Tribunal, de una fase previa al mismo, con un nivel de generalización elevado), no estaba sometido a la normativa entonces vigente en materia de evaluación de impacto. Decir que ante la falta de normativa sobre evaluación de planes sólo sería posible, en teoría según el alto tribunal, acudir a las disposiciones sobre evaluación de proyectos que, por lógica, únicamente se aplica a estos, y de ahí derivar la falta de obligatoriedad de realizar la evaluación del plan, implica desconocer las obligaciones (básicas) que imponen las normas del Derecho comunitario, en este caso la Directiva 92/43 y la jurisprudencia del TJCE.<sup>42</sup>

Resulta sorprendente el resultado al que llega el Tribunal Supremo, teniendo en cuenta, además, que el TJCE ha señalado en *Kraaijeveld*, Asunto C-72/95, que, si en virtud del Derecho estatal, un órgano jurisdiccional tiene *la obligación o la facultad* de examinar *de oficio* los fundamentos de derecho basados en una norma interna de carácter imperativo –que no han sido invocados por las partes– incumbe a dicho órgano jurisdiccional *verificar de oficio*, en el marco de su competencia, si las autoridades legislativas o administrativas del Estado miembro han respetado los límites del margen de apreciación que establece la normativa comunitaria, en este caso el artículo 6.3 de la Directiva 92/43, y tenerlo en cuenta en el marco del examen de un recurso de anulación.<sup>43</sup> Si ese margen de apreciación ha sido sobrepasado y, en consecuencia, proceda no aplicar las disposiciones nacionales, corresponde a las autoridades estatales (incluyendo las judiciales, en el marco de sus competencias) adoptar todas las medidas generales o particulares necesarias para que los proyectos puedan ser examinados para determinar si pueden tener repercusiones importantes en el ambiente y, en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio de sus repercusiones. Adviértase también que la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación

40. Con independencia también de la fecha para la plena aplicación de la Directiva 2001/42, que no afecta a la Directiva 92/43; véase el artículo 11.1 de la primera directiva.

41. Aranzadi 6506. Véase LAZCANO BROTONS, I. y GARCÍA URETA, A., "Evaluación ambiental de planes y zonas de especial protección de aves silvestres. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo del 7 de julio de 2004", núm. 8, 2005, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (en prensa).

42. *Comisión v. Francia*, Asunto C-256/98 (200) REC I-2487; *Comisión v. Italia*, Asunto C-143/02 (2003) REC I-2877.

43. Asunto C-72/95 (1996) REC I-5403, apartado 61.

de planes y programas, no contiene ninguna disposición que afecte al ámbito, material y temporal, de la Directiva 92/43.

Interesa destacar respecto de la evaluación, la sentencia del TJCE en el asunto C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*,<sup>44</sup> en la que el Tribunal ha indicado que, de acuerdo con el artículo 6.3, la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o de un proyecto está supeditada a la condición de que pueda afectar de forma significativa al lugar de que se tratase. El TJCE ha concluido que el elemento desencadenante del mecanismo de protección del ambiente previsto en dicho artículo, no presupone “la certeza” de que el plan o el proyecto considerado pueda afectar de forma apreciable al lugar de que se trate, sino que resulte de “la mera probabilidad” de que dicho plan o proyecto produzca tal efecto. El criterio de autorización previsto en el artículo 6.3 (segunda frase) de la Directiva incluye el principio de cautela y permite evitar de manera eficaz *cualquier daño* que los planes o proyectos previstos pudiesen causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto no podría, en opinión del TJCE, garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de proteger los lugares perseguido por dicha disposición.<sup>45</sup>

#### **4. La coherencia de la Red Natura 2000: integridad, complitud, medidas de compensación y conexión**

La Directiva 92/43 “crea una red ecológica europea coherente”. En dicha red se deben incluir las ZEPA que, como se ha señalado anteriormente, también cuentan con su propia red. Sin embargo, no hay ninguna disposición en la Directiva 92/43 sobre la relación entre estas dos redes, que no pase por las normas generales sobre la propia Red Natura 2000. La Directiva de hábitats insiste en un aspecto de manera reiterada, a saber, que la red sea “coherente”. Este término se emplea en seis ocasiones a lo largo de su texto.<sup>46</sup> Ahora bien, dicho concepto no se explica, al menos explícitamente. Sin embargo, es posible desgranar algunos aspectos a lo largo de la Directiva. En primer lugar, la coherencia implica que la red debe ser lo más completa posible, aspecto en el que incide, en particular, el artículo 3.1. De ahí la insistencia del TJCE en que la selección de los lugares se realice sólo con fundamento en datos científicos. Cabe dudar de que esto vaya a ser así, teniendo en cuenta la experiencia con la Directiva de aves silvestres. En efecto, el TJCE todavía está declarando incumplimientos por falta de designaciones de ZEPA (o designaciones incompletas en su extensión) que, en el caso de algunos estados miembros, debían haberse llevado a cabo en 1981 (!).<sup>47</sup> A lo anterior hay que añadir la inexistencia de procedimientos (públicos) para la selección de los LIC, que ulteriormente pasen a designarse como ZEC. Ejemplo de lo dicho es la ausencia de tales disposiciones

44. (2204) REC I-7405. Puede verse el comentario de GARCIA URETA, A y CUBERO MARCOS, I., “Directiva de hábitats: Principio de precaución y evaluación de planes y proyectos”, (2004), núm. 70, RVAP, 361.

45. Apartado 58.

46. Artículo 1.k), artículo 3.1, artículo 4.4, artículo 6.4, artículo 10 y anexo III, etapa 2, apartado 2, respectivamente.

47. Véase, por ejemplo, el Asunto C-415/01, *Comisión v. Bélgica* (2003) REC I-2081; Asunto C-378/01, *Comisión v. Italia* (2003) REC I-2857.

en el ámbito español. Tal selección se ha realizado, por tanto, omitiéndose la debida publicidad, amparándose en que la Directiva no lo menciona expresamente. Ahora bien, no es posible ignorar que dicha designación afecta a los titulares de derechos sobre aquellos lugares que se hayan calificado como LIC y ulteriormente como ZEC.

Otro de los campos en los que el criterio de la coherencia se manifiesta con claridad es en el momento de la designación. A pesar de que la Directiva llega a otorgar a los estados miembros un plazo de seis años para la designación de las ZEC, éste queda sujeto a la necesidad de mantener o restablecer los hábitats, lo que obliga a fijar prioridades y ajustar las designaciones a estas necesidades. Igualmente, el criterio de la coherencia se debe imponer en el caso de las excepciones que cabe invocar para aprobar planes o proyectos que afecten a las ZEC o ZEPA y, sobre todo, las medidas compensatorias que deban adoptarse. Estas medidas tienen como término de comparación la coherencia de toda la red. Es decir, un Estado miembro no puede adoptarlas en función de los espacios localizados en su territorio, ya que los mismos son parte, únicamente, del “patrimonio común” de la Unión Europea,<sup>47</sup> aspecto éste reiterado en la jurisprudencia del TJCE.

Sin lugar a dudas, el sector en el que la coherencia de la red se habrá de calibrar es el de aquellas actividades que se puedan llevar a cabo en las ZEC y ZEPA (ya designadas), que es el que más problemas está causando.<sup>49</sup> La Directiva constituye en este punto un paso a atrás si se la compara con la jurisprudencia que, en relación con la Directiva de aves silvestres, había establecido el TJCE. En efecto, según el Asunto C-57/89, *Comisión v. Alemania*,<sup>50</sup> si bien es cierto que los estados miembros disponen de cierto margen de apreciación al escoger los territorios más apropiados para clasificarlos como ZEPA, por el contrario no pueden disponer del mismo margen de apreciación, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas, ya que ellos mismos reconocieron en sus declaraciones que dichas zonas reúnen las condiciones de vida más apropiadas para las especies enumeradas en la Directiva. La facultad de los estados miembros para reducir la superficie de una ZEPA sólo podía estar justificada por razones excepcionales: a) debían obedecer a un interés general superior al interés al que responde el objetivo ecológico al que se refiere la Directiva, y b) estas medidas debían limitarse al estricto mínimo y sólo podían acarrear la menor reducción posible de la zona de protección especial. La Directiva de hábitats rompe con este estricto criterio,<sup>51</sup> añadiendo amplias y, en algún caso, cuasi omnicomprendivas excepciones, como pueden ser los motivos socio-económicos. El propio TJCE ha sido consciente de este retroceso al señalar que el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva de hábitats había ampliado, a raíz de la sentencia en el asunto C-57/89, el abanico de razones que podían justificar

48. Cuarto considerando de la Directiva de hábitats; tercer considerando de la Directiva de aves silvestres; Asunto 252/86, *Comisión v. Francia* (1988) REC 2243.

49. También en el que más insisten últimamente las preguntas de los parlamentarios europeos a la Comisión; puede verse GARCÍA URETA, A., “Nature protection”, en SOMSEN, H., (ed.), *Yearbook of European Environmental Law*, vol. 3, págs. 429-432, y vol. 4, págs. 433-438.

50. (1991) REC I-883.

51. Véase también el artículo 9.

actuaciones que afectasen a una ZEPA (o ZEC), incluyendo expresamente en él las de índole social o económica. No obstante, téngase en cuenta que las ZEPA todavía no designadas quedan sujetas al régimen, más estricto, de la Directiva de aves silvestres.

El criterio de la coherencia tiene una plasmación de interés en el artículo 10, que vendría a reflejar una idea, expresada anteriormente, cual es la necesidad de que las zonas incluidas en la Red Natura 2000 tengan conexión las unas con las otras para evitar que finalmente sean más santuarios naturales que elementos dinámicos para la protección y promoción de la fauna y flora. Es claro que la creación de una red no puede limitarse a aplicar determinadas reglas comunes, ni siquiera sólo a compartir una determinada señalización igual en los distintos estados miembros, sino que el objetivo debe ser más ambicioso, a saber, que los diferentes espacios en ella incluidos puedan conectarse y servir de apoyo los unos a los otros. La fragmentación de los hábitats constituye uno de los principales problemas con los que habrá que evaluar la efectividad del criterio de la coherencia de la Red Natura 2000. En la presentación del Sexto Programa de Acción, la Comisión ha insistido en recalcar los problemas que acucian a las especies al indicar que “con la degradación o la pérdida de hábitats, la flora y la fauna se ven con frecuencia agredidas o incluso amenazadas de extinción. En Europa están amenazadas el 38% de las especies de aves y el 45% de todas las mariposas. En Europa septentrional y occidental se han perdido el 60% de las zonas húmedas”.<sup>52</sup> Un aspecto ampliamente olvidado por las administraciones estatales es que, de acuerdo con la jurisprudencia del TJCE, los estados miembros están obligados, en particular en el caso de la Directiva de aves silvestres, no sólo a proteger determinados espacios físicos, sino también el lugar de estancia de las aves “o su espacio de paso”.<sup>53</sup> El artículo 10 de la Directiva apunta en esta dirección, pero de forma tímida, al señalar que “cuando lo consideren necesario”, los estados miembros, en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo y, especialmente, para mejorar la coherencia ecológica de la Red Natura 2000, se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres.<sup>54</sup> Se trata, según esta norma, 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. La Directiva expresa también algunas de las limitaciones que encuentra el Derecho comunitario a la hora de imponer normas en materia de ordenación del territorio e, incluso, urbanismo, ya que el artículo 175.2 (segundo inciso) del TCE exige, en principio, unanimidad en el Consejo.

52. COM (2001) 31 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, pág. 32.

53. Asunto 252/85, *Comisión v. Francia*, apartado 15, cursiva añadida. Espacio que, como se colige con facilidad, no es sólo el terrestre.

54. Sobre el paisaje, véase LASAGABASTER HERRARTE, I., y LAZCANO BROTONS, I., “Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos”, (2004), núm. 70, RVAP, 125.

No resulta difícil observar que la Directiva persigue ambiciosos objetivos que se están topando ya con importantes dificultades, caso del desarrollo de proyectos o planes que afectan a las zonas protegidas. La coherencia de la Red Natura 2000 implica obligaciones específicas para todas las autoridades estatales, ya que no se trata sólo de proteger determinadas zonas sino las especies enumeradas en sus anexos allí en donde se encuentren y con independencia del estatus que tenga el área de ubicación de las mismas.