

Red Natura 2000: financiación y propiedad privada

Eva Blasco Hedo

Fernando López Pérez

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. LA CONFERENCIA DE LAS PARTES DEL CONVENIO DE LA BIODIVERSIDAD 2021-2022. 3. PROYECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA RED. 3.1. Prefacio. 3.2. El Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España. 3.3. Ayudas públicas para compensar actividades privadas en materia de protección ambiental a través de la jurisprudencia del TJUE. 3.4. Natura 2000 y desarrollos urbanísticos. El caso de la Isla de Valdecañas. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo pretende destacar los principales hitos institucionales, normativos y judiciales acaecidos durante el último año concernientes a Red Natura 2000. Así, tras una valoración general, se analiza lo sucedido en la primera parte de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP15) celebrada en la ciudad china de Kunming. Por otro lado, parte central del trabajo se sitúa en el examen de la problemática, todavía no resuelta, relativa a la proyección del derecho de propiedad privada en los espacios Red Natura 2000. De este modo, se evalúa de qué forma se va a compensar al propietario particular por las restricciones en el uso de sus bienes derivadas de la adopción de medidas tendentes a la protección de hábitats y especies. Así, nos detenemos en las posibilidades de financiación que se ofrecen a través de los Marcos de Acción Prioritaria (nacional y autonómicos), especialmente en aquellas medidas y costes que inciden en la propiedad privada. En segundo lugar, se examina una relevante sentencia del TSJUE, sobre el alcance de la

compensación por los daños causados a la acuicultura por aves y otras especies protegidas. Por último, se estudian los últimos hitos judiciales del desarrollo urbanístico de la Isla de Valdecañas, que afectan de lleno a un espacio integrado en la Red.

ABSTRACT: The aim of this paper is to highlight the main institutional, regulatory and judicial milestones that have occurred over the last year concerning the Natura 2000 Network. Thus, after a general assessment, it analyzes what happened at the first part of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP15) held in the Chinese city of Kunming. On the other hand, a central part of the paper focuses on the unresolved problem of the projection of private property rights in Natura 2000 Network areas. In this way, an evaluation is made of how private owners are to be compensated for the restrictions on the use of their property resulting from the adoption of measures aimed at the protection of habitats and species. Thus, we examine the financing possibilities offered through the Priority Action Frameworks (national and regional), especially those measures and costs that affect private property. Secondly, we examine a relevant judgment of the TSJUE, on the scope of compensation for damage caused to aquaculture by birds and other protected species. Finally, the latest judicial milestones in the urban development of Valdecañas Island, which fully affect an area integrated in the Network, are studied.

PALABRAS CLAVE: Derecho de propiedad. Espacios naturales protegidos. Lugares de importancia comunitaria. Red Natura 2000. Zonas de especial conservación. Zonas de especial protección para las aves.

KEYWORDS: Property rights. Protected natural areas. Sites of Community Importance. Natura 2000 network. Special conservation areas. Special protection areas for birds.

1. VALORACIÓN GENERAL

Transcurridos ya 30 años desde la constitución de la Red Natura 2000 a través de la Directiva de Hábitats de 1992, lejos se está de alcanzar el principal objetivo fijado, esto es, asegurar en el futuro los hábitats y especies más amenazados de Europa. De esta circunstancia ya se ha ido dejando constancia en ediciones anteriores del [Observatorio](#), a través de la propia evaluación efectuada por la Unión Europea. A nivel mundial, el estado de la cuestión no parece ir mucho mejor, siendo constatable con la lectura del Informe de la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) de 2019.

No pueden desdeñarse, sin embargo, los notables avances que en la materia se han producido. En primer lugar, porque se ha logrado, en general, desacelerar la imparable pérdida de biodiversidad que sufre nuestro planeta. En este contexto, el mundo se mantiene en este empeño de conservación de la biodiversidad, como demuestra la renovación de las Metas de Aichi (2010), que pretende efectuarse a través de la futura adopción del Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, con ocasión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP15). Tal cuestión se analiza en el siguiente epígrafe.

La Unión Europea también continúa con su hoja de ruta, destacando por ejemplo la aprobación de la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de julio de 2021 -COM(2021) 572 final-). Nueva estrategia que se basa en el Pacto Verde Europeo y en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030.

Hay que tener en cuenta que, como consta en esta Estrategia -p. 1-, los bosques y otras superficies boscosas, ocupan más del 45% del suelo de la UE. Factor clave pues a fin de parar la destrucción de biodiversidad en el ámbito de la Unión. De este modo -p. 12- resulta necesario proteger, restaurar y ampliar los bosques de la UE para invertir la pérdida de biodiversidad y garantizar unos ecosistemas forestales resilientes y multifuncionales. De hecho, es intención de la Comisión proponer un instrumento jurídicamente vinculante para la restauración de los ecosistemas. Además, en coordinación con la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030, se fija el compromiso de plantar, al menos, 3.000 millones de árboles antes del 2030 en el ámbito comunitario.

En lo que respecta a España, del 2021 destaca la entrada en vigor de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, de la que ya dimos cuenta en la edición pasada de este Observatorio, tras la publicación de la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio.

Por otra parte, resulta muy relevante destacar durante este año la tramitación de los denominados Marcos de Acción Prioritaria -MAP- (2021-2027), que se constituyen como el instrumento de planificación clave para la óptima integración de las necesidades de financiación europea de la Red Natura 2000 en los diferentes instrumentos financieros de la UE, y que orientan los programas operativos de los fondos europeos dentro de cada periodo de financiación a las medidas de conservación necesarias para la Red. MAP que en España, se decidió que fueran elaborados por las

comunidades autónomas (y las ciudades autónomas), además de la Administración General del Estado en lo concerniente a su ámbito competencial.

Sobre este asunto, que se aborda con mayor detalle en el epígrafe 3.2, cabe destacar la nueva orientación que pretende dárseles. Así, como reconoce el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021: p. 2), “para el periodo 2021-2027 se dispone de un nuevo formato de MAP que tiene como objetivo obtener la mejor información disponible sobre las necesidades prioritarias de financiación para las acciones de gestión, conservación y restauración de la Red Natura 2000, y también para la infraestructura verde que favorezca la coherencia de la Red, en el que se debe realizar un ejercicio detallado de estimación de los costes de las medidas propuestas”. En este escenario, téngase en cuenta que se calcula que, en España, el coste anual estimado para el mantenimiento del conjunto de la Red Natura 2000 asciende a la cantidad de 1.401 millones de euros, esto es, un total de 9.811.511.849 euros para el periodo 2021-2027.

2. LA CONFERENCIA DE LAS PARTES DEL CONVENIO DE LA BIODIVERSIDAD 2021-2022

Tras estar planificada para mayo de 2020, retrasada por causa de la pandemia, finalmente se decidió la celebración en dos fases de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP15) en la ciudad china de Kunming: una primera parte virtual, ya celebrada entre el 11 y 15 de octubre de 2021; y una segunda parte, esta vez presencial, en abril-mayo de 2022, cuyo objetivo principal será la aprobación de los nuevos objetivos en materia de biodiversidad post 2020.

En el marco de la primera parte de la conferencia, se aprobó la denominada Declaración de Kunming, adoptada el 13 de octubre de 2021 bajo el título “Civilización ecológica: construir un futuro compartido para toda la vida en la Tierra”.

Declaración que, en la línea del Informe IPBES 2019 -analizado en nuestro capítulo del Observatorio 2020-, reconoce “que se han logrado progresos en el último decenio [...] pero profundamente preocupados porque esos progresos han sido insuficientes para alcanzar las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica”. El foco de la escasa efectividad en la consecución de estas metas, lo sitúan las Partes en “los cambios en el uso de la tierra y el mar, la sobreexplotación, el cambio climático, la contaminación y las especies exóticas invasoras”. Dicho de otro modo, sólo abordando las problemáticas en estos ámbitos de forma eficaz, podrán alcanzarse los objetivos de protección de la biodiversidad. Ámbitos coincidentes, por lo demás, con los grandes retos del derecho ambiental. Casi nada.

En cualquier caso, las grandes decisiones a adoptar en el marco de este Convenio de la biodiversidad se posponen a la segunda parte de la Conferencia, a celebrar en la misma ciudad de Kunming en abril-mayo de 2022. Es en ese momento en el que las Partes se han comprometido a, entre otras cuestiones, elaborar, adoptar e implementar un Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 -tal y como se había acordado en la COP14 celebrada en Egipto en 2018-. Marco en el que se deben incluir los medios necesarios de implementación de las medidas y los mecanismos apropiados para el seguimiento, la presentación de informes y la revisión, a fin de revertir la actual pérdida de diversidad biológica y velar por que la diversidad biológica se encauce hacia la recuperación a más tardar para 2030, con miras a la plena realización de la Visión 2050 de «Vivir en armonía con la naturaleza».

Desde luego, habrá que estar atentos a la concreción de este Marco post 2020, fundamentalmente en lo concerniente a las acciones concretas (probablemente no vinculantes) para abordar la crisis de la biodiversidad.

Cabe recordar que Europa se adelantó a la celebración de esta COP15, fijando sus objetivos post 2020, a través de la, ya mencionada, Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, también prevista como una de las iniciativas recogidas en el Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019.

3. PROYECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA RED

3.1. PREFACIO

En principio, los espacios que conforman Red Natura 2000, no excluyen sistemáticamente las actividades que realicen o pretendan realizar en ellos sus propietarios o, al menos, no debe dar esa impresión. En realidad, se trata de establecer parámetros para que aquéllas puedan desarrollarse sin suponer un obstáculo para la conservación y protección de hábitats y especies de flora y fauna. Una afirmación que no está exenta de dificultades desde el momento en que aflora la función social delimitadora del derecho de propiedad y la defensa del interés general. Por otra parte, la transposición de las Directivas de Hábitats y Aves, sin duda, repercute en el derecho de propiedad de las personas dueñas de los terrenos enclavados en la red, dado que, como mínimo, sufren restricciones en el uso de sus bienes.

No se trata de provocar conflictos sino de adoptar medidas y tener en cuenta las exigencias sociales y culturales del lugar, así como las particularidades regionales y locales. Pensemos que, en España, el 90% del territorio Red Natura 2000 se halla en el medio rural y han sido precisamente

sus habitantes -agricultores, silvicultores o ganaderos- los que han velado por su conservación; por lo que no se pueden sentir víctimas de las implicaciones que representa la protección del territorio sino sujetos activos debidamente respaldados o indemnizados, en el caso de declaración de usos incompatibles. De hecho, las áreas Red Natura 2000 son consideradas como zonas prioritarias en la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural –artículo 10- en orden a la aplicación de los Planes de Desarrollo Rural.

Al margen de lo anterior, merece la pena destacar que son las propias Administraciones las que atendiendo a rigurosos criterios científicos y siguiendo las directrices y la normativa marcadas desde la UE, han considerado pertinente incluir más de un 27% de nuestro territorio nacional en la Red. Y si efectivamente el objetivo que persiguen es garantizar la conservación y protección del lugar –incluidos hábitats y especies-, no deben olvidar la máxima de que también los propietarios particulares de estos terrenos han contribuido y contribuyen a esa meta; por lo que no pueden quedar relegados a un segundo plano o sometidos a un conjunto de restricciones nebuloso.

Ahora bien, el desarrollo de las distintas actividades debería encuadrarse de forma adecuada. No es lo mismo que agricultores y ganaderos asentados desde hace ya varias generaciones en un territorio que a posteriori se incluye en Red Natura 2000 sufran los ataques de especies protegidas en tierras y ganado; que el propietario forestal privado que desarrolla una silvicultura climáticamente inteligente contribuyendo a la mitigación del cambio climático; o el particular que ha instalado una empresa en el espacio protegido provisto de las correspondientes autorizaciones y licencias expedidas por la propia administración y sufre perjuicios derivados, en principio, de la ubicación en ese espacio.

Recordemos que el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, según la redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, establece que los daños causados por las especies protegidas de fauna silvestre no son responsabilidad patrimonial de la administración, pero habilita a las administraciones públicas a establecer pagos compensatorios por razones de conservación por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre. En principio, no se genera una obligación legal para la Administración, simplemente se le habilita para compensar.

Al hilo de esta afirmación, señalar que el Tratado de Funcionamiento de la UE no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros (art. 345 TFUE) y la Directiva 2004/35 sobre responsabilidad medioambiental, establece en su artículo 3.3 que no se

concederá a los particulares derechos de indemnización con motivo de daños medioambientales o de una amenaza inminente de los mismos, sin perjuicio de lo que establezca la legislación nacional. La clave está precisamente en esta última normativa, por cuanto los Estados miembros, siempre que actúen conforme al Derecho de la Unión, podrán otorgar indemnizaciones a los propietarios de las parcelas afectadas por las medidas de conservación adoptadas conforme a las Directivas de Hábitats y Aves; lo cual no significa que en el derecho de la Unión exista una obligación de conceder tal compensación.

Sin embargo, es necesario encontrar la fórmula que permita al propietario particular recibir la compensación merecida. Una meta cuya consecución resultará fallida si con carácter previo no se identifican y cuantifican los beneficios económicos que conlleva Red Natura 2000 -entre los que deberían incluirse las aportaciones del propietario en función de la naturaleza de su actividad- y que, desde luego, no se contemplan en la mayor parte de los instrumentos de gestión de estos lugares, lo que impide contar con un esquema aproximado de costes-beneficios. No es de recibo apreciar la implantación y gestión de la Red como una carga o un sobre coste, sino que, a través de la identificación de zonas específicas, se debería facilitar el cálculo de beneficios.

Pensemos que tal y como hemos apuntado en capítulos anteriores del Observatorio, los beneficios que reporta Red Natura 2000 sobrepasan con creces los costes de su mantenimiento. De hecho, cada euro que se invierte en ella proporciona un beneficio bruto de al menos 22. Sin embargo, pese a los diversos intentos para su creación, lo cierto es que se carece de un instrumento propio de financiación, lo que obliga a bucear en los fondos europeos, esencialmente los asociados a los fondos agrarios y estructurales, que pese a no ser específicos para la Red Natura 2000, sí que ofrecen oportunidades, como las dotaciones provenientes de la PAC o el FEDER.

Valorar la riqueza natural inherente a Red Natura 2000 no es tarea fácil, lo que dificulta aún más si cabe la formulación de eventuales medidas compensatorias para los propietarios particulares en todos los ámbitos -expropiaciones, usos compatibles e incompatibles, compensación de daños ocasionados por especies protegidas, prestación de servicios ambientales-, máxime cuando la canalización de los fondos europeos hacia la Red tampoco está tan clara y, a menudo, han resultado insuficientes. Asimismo, es necesario llevar a cabo una evaluación de repercusiones en los terrenos propiedad de particulares de forma adecuada, que a su vez facilite la aplicación de los instrumentos financieros y la confección de la propia evaluación. Ya en la Estrategia de Biodiversidad para 2020 se estableció que "la ausencia de una contabilidad específica y de indicadores adecuados en

los presupuestos públicos, y en particular, en los distintos fondos comunitarios, hace imposible saber cuántos recursos se están destinando realmente a la Red Natura 2000”.

A nivel nacional, los beneficios económicos de la Red Natura 2000 en España se han estimado en 9.805 millones de euros anuales, lo que supone 7,5 veces más que los costes de mantener la Red. Si además se tiene en cuenta el valor económico del carbono almacenado en Red Natura 2000 y se consideran sus efectos positivos sobre la regulación del clima, el beneficio económico de Natura 2000 asciende a 43.661 millones de euros al año¹.

El punto que centra nuestra atención y sobre el que fijaremos nuestro análisis, es el de la figura del propietario particular y su proyección en un espacio Red Natura 2000, al que, no olvidemos, aporta beneficios “per se”. Al efecto, nos ceñiremos a los hitos más sobresalientes acaecidos a lo largo de 2021 que puedan repercutir en esta concepción.

3.2. EL MARCO DE ACCIÓN PRIORITARIA PARA LA FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000 EN ESPAÑA

Con carácter previo, abordaremos las medidas concretas que han incidido en esta imprescindible financiación de la Red a lo largo de 2021 para poder determinar de qué forma se planifican los fondos, cómo se distribuyen y a qué sectores se beneficia. Comenzamos por “El Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España” (MAP) que abarca el período 2021-2027, cuya base jurídica es el artículo 8 de la Directiva de Hábitats. Incorporadas algunas de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Europea, la versión definitiva del MAP se entregó en marzo de 2021².

Tal y como se ha señalado más arriba, se trata de un instrumento de planificación estratégica plurianual clave para la óptima integración de las necesidades de financiación de la Red Natura 2000 en los diferentes instrumentos financieros de la UE, al orientar los programas operativos de los fondos europeos dentro de cada período de financiación a las medidas de conservación necesarias para la Red y su infraestructura verde, siempre y cuando estas últimas contribuyan a su coherencia ecológica.

¹ GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S. (2019).

² El MAP de España incluye un total de 8.741 medidas, de las cuales corresponden a costes horizontales y administrativos 2.219. Alrededor de 4.400 son medidas de mantenimiento y restauración de las especies y tipos de hábitats dentro de los espacios protegidos Red Natura 2000, aproximadamente 1.600 están dedicadas a infraestructura verde, y algo más de medio millar de medidas son específicas para especies.

En realidad, lo que se pretende es aumentar las inversiones en Natura 2000 y mejorar las sinergias con los instrumentos de financiación de la UE, no sin antes centrarse en la identificación de las necesidades de financiación de manera idónea, determinar cuáles son prioritarias e intentar acoplarlas de la mejor manera posible al marco financiero plurianual 2021-2027, uno de cuyos ámbitos de gasto principal viene constituido por los recursos naturales y medio ambiente: 356.400 millones de euros.

Ni que decir tiene que, como consecuencia de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, se han elaborado los correspondientes MAP autonómicos y uno propio de la Administración General del Estado. Lo que se persigue con esta distribución es favorecer la inclusión de las medidas del MAP en los respectivos programas operativos a nivel autonómico, propiciar que los MAP sean coherentes con los planes de gestión de los espacios, y evitar que un único MAP a nivel estatal pudiera dejar desatendidas prioridades importantes para las administraciones gestoras que excederían de un documento unitario.

Una vez más, las medidas que se contienen en los planes de gestión de los espacios deberían marcar el ritmo de la financiación, máxime teniendo en cuenta el relativamente avanzado nivel de planificación existente en nuestro país. El MAP nacional determina las necesidades de financiación prioritarias 2021-2027 con una estimación de costes para cada una de las medidas propuestas, diferenciando entre gastos de funcionamiento y gastos excepcionales. Mientras que los primeros se asocian con medidas recurrentes que deben mantenerse a largo plazo (por ejemplo, los pagos anuales a los agricultores por medidas agroambientales), los gastos excepcionales se conectan con acciones no recurrentes, como las grandes inversiones en infraestructuras o los proyectos de restauración de hábitats. Por otra parte, se identifican medidas horizontales y costes administrativos; medidas de mantenimiento y restauración tanto dentro de los lugares Natura 2000 como fuera de éstos; así como medidas adicionales específicas de especies no relacionadas con ecosistemas o hábitats específicos; y todo ello, por categoría general de ecosistema.

Asimismo, se identifican las posibles fuentes de financiación de la UE: FEADER, FEDER, Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), Horizonte Europa y Programa LIFE. En el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas a los fondos europeos, la disposición del MAP es una condición habilitante para acceder a la financiación a través del FEDER y del Fondo de Cohesión.

Este programa de inversión encuentra también su reflejo en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 21 de abril de 2021, más concretamente, en la política palanca “infraestructuras y ecosistemas resilientes”, componente 4. “Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad”, cuya inversión verde destinada a la transición ecológica representa más del 37% del total, si bien no se alude específicamente a Red Natura 2000.

Volviendo al MAP, se aprecia cierto grado de generalización y flexibilidad que quizá dificulte en la práctica la asignación correcta de los costes a las medidas, sin perder de vista que en realidad no se trata de costes o gastos sino de inversiones a corto, medio y largo plazo, que garantizan la prestación de servicios ambientales inherentes a esta clase de espacios. No es nuestra intención perdernos en datos y cifras, si bien dentro del resumen de las necesidades de financiación prioritarias para el período 2021-2027, únicamente aludiremos a dos clases de medidas que pueden influir en el derecho de propiedad de aquellos particulares que desarrollan actividades en estos territorios. Al efecto, entre las medidas horizontales se incluyen la “administración del lugar y comunicación con las partes interesadas”, que precisan una inversión de casi 130 millones de euros en gastos de funcionamiento y 20 millones de euros en gastos de proyecto.

En relación con las medidas adicionales específicas de especies se incluye la prevención, mitigación o compensación de los daños ocasionados por las especies protegidas, que requieren unos 12 millones de euros y alrededor de 800.000 en las clases de gasto descritos anteriormente.

Lo que está claro es que aparentemente existe información acerca de los costes directos que implican las actuaciones ambientales, no tanto así de los costes indirectos relacionados con una posible disminución de la actividad económica, derivada de las limitaciones de uso impuestas en el territorio privado integrado en Red Natura 2000, más o menos gravosas.

Si nos trasladamos al Documento anexo al MAP de España de marzo de 2021, comprobaremos que se recogen otros valores añadidos³.

En relación con la primera de las medidas, se destaca la definición e incorporación de criterios de gestión en los instrumentos de planificación que maximicen la capacidad mitigadora del cambio climático en los lugares Red Natura 2000 (incremento de sumideros en depósitos tales como biomasa viva, carbono orgánico del suelo o humedales, entre otros). Llama la atención que el tipo de medida se clasifique como “puntual” y que el coste anual previsto sea de 21.428,57 euros a través de cofinanciación proveniente del LIFE.

³ [Marco de Acción Prioritaria \(MAP\) para Natura 2000 de la Administración General del Estado \(AGE\)](#)

Nos detendremos en el apartado E.3.2. "Prevención, mitigación o compensación de los daños ocasionados por las especies protegidas". Se considera fundamental que coexistan las especies protegidas con los aprovechamientos tradicionales para preservar buena parte de los tipos de hábitats incluidos en la Directiva de Hábitats, ya que se trata de comunidades seriales que se mantienen mediante su aprovechamiento, como sucede con los pastos herbáceos, asociados al mantenimiento de la actividad ganadera. Pero la presencia de especies protegidas dificulta el mantenimiento de actividades escasamente rentables y provoca perjuicios a los cultivos, ganado, bosques o pesca. Por lo tanto, es necesario el desarrollo de medidas innovadoras que permitan mantener la actividad y las especies.

Todas las medidas planteadas se consideran de prioridad muy alta, si bien ésta en concreto se califica de puntual, requiere tres experiencias/año y el coste estimado asciende a 100.000 euros anuales con cargo a una posible cofinanciación del FEADER.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico viene desarrollando diversas actividades de innovación para permitir la coexistencia y ha publicado fichas técnicas donde se determinan las medidas preventivas relacionadas con especies como el abejaruco o el oso pardo y la actividad de protección de colmenares; el calamón común y la protección de arrozales; el lobo ibérico y la protección de la ganadería; o el águila real y la protección de las explotaciones de ganado caprino⁴.

Aunque parten del mismo tronco común, son diversos los esquemas trazados por las CCAA en cada uno de sus MAP. Simplemente citaremos en relación con esta última medida los ejemplos de Castilla y León y otras tres Comunidades más. En la primera, se clasifican de "medidas recurrentes", y entre las que llevan aparejado un mayor coste se incluye la instalación de vallados, cerramientos y otras medidas preventivas -un millón de euros anuales- y los mecanismos para la compensación de daños causados por ataques de lobo o perros asilvestrados -un millón doscientos mil euros anuales-, con una posible cofinanciación de FEADER, FEDER y LIFE. Se trata de intentar disminuir la conflictividad social a través de la compensación de daños por razones de conservación de especies de interés comunitario y aumentar la concienciación social sobre la necesidad de conservación de determinadas especies de interés comunitario que puedan ocasionar daños y perjuicios. Tarea nada fácil.

⁴ [Catálogo de medidas de protección de la agricultura y la ganadería: Interacciones con la fauna silvestre](#)

En Andalucía, los planes de gestión no contemplan la compensación por daños. Su MAP incluye medidas económicas para compensar los daños provocados por fauna silvestre de interés comunitario -lince ibérico, lobo, águila imperial ibérica, buitre leonado, águila pescadora y otras especies de aves acuáticas, etc.- a los propietarios de los terrenos privados, de ganado doméstico, a empresas de acuicultura, etc., en aras de los objetivos de conservación de la Red Natura 2000. Esta medida es “puntual” y su coste estimado asciende a 90.000 euros anuales, distribuidos en 173 actuaciones. “Se pretende cambiar la percepción que los gestores del territorio han tenido y empiecen a tener una percepción positiva de la Red Natura”.

El MAP de Galicia se centra en las líneas de ayudas para compensar los daños ocasionados por el lobo a la ganadería -468.750 euros- y en menor medida en aquellas destinadas a compensar los daños causados por el oso en los colmenares -36.300 euros anuales-, sin que estén previstos otros beneficios distintos a los resultados esperados para las especies en cuestión.

Aragón prevé costes que ascienden a un millón de euros anuales concentrados en 32 LIC para la adopción de medidas tendentes a consolidar y perfeccionar las ayudas destinadas a la adaptación de la ganadería extensiva a los nuevos retos ambientales y desafíos socio-territoriales; mantenimiento de la patrulla osera de vigilancia; apoyo a ganaderos y pago de indemnizaciones por daños al ganado provocados por grandes carnívoros.

En definitiva, los pagos deberán tener la cuantía y la distribución adecuada para que la población local tenga incentivos y se comprometa con la conservación de los espacios Red Natura 2000, al tiempo de apreciar un efecto positivo en las economías locales derivado de estas inversiones. Los agricultores y ganaderos no deben soportar a su costa los beneficios públicos que puedan derivarse de la presencia y expansión de especies protegidas, amenazadas o en peligro de extinción, máxime teniendo en cuenta la crisis que soporta el sector.

3.3. AYUDAS PÚBLICAS PARA COMPENSAR ACTIVIDADES PRIVADAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE

Al hilo de la compensación de los daños ocasionados por determinadas especies protegidas a favor de los propietarios particulares, el TJUE, en una reciente sentencia de 27 de enero de 2022⁵, se ha pronunciado sobre esta

⁵ STJ 27/01/2022, Sātiņi-S, C-238/20 (ECLI:EU:C:2022:57). Citamos también la STJ 27/01/2022, Sātiņi-S, C-234/20 (ECLI:EU:C:2022:56) donde se resuelve la cuestión prejudicial cuyo objeto es la interpretación del artículo 30, apartados 1 y 6, a), del Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre de 2013, relativo al desarrollo rural a

cuestión. El caso se centra en una mercantil de Letonia que adquiere en 2002 varios estanques en una reserva natural protegida, que a posteriori, en 2005, se incluye en Red Natura 2000. En 2017, la mercantil solicitó ante la Autoridad de Protección Medioambiental una compensación por los daños causados a la acuicultura por aves y otras especies protegidas. Esta compensación le fue denegada al haber recibido una ayuda de minimis por importe de 30.000 euros, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2 del Reglamento (UE) 717/2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a las ayudas de minimis en el sector de la pesca y la acuicultura.

La mercantil recurrió en primera y segunda instancia con el argumento de que la compensación por daños causados a la acuicultura por especies protegidas no constituía una "ayuda de Estado". Sus pretensiones fueron desestimadas en ambas instancias, por lo que el asunto llegó hasta el Tribunal Supremo de Letonia, que plantea tres cuestiones prejudiciales.

La primera parte de que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE garantiza el derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes y a no ser privado de los mismos salvo por causa justificada de utilidad pública y a cambio de una indemnización (artículo 17). A partir de aquí, el Tribunal remitente se pregunta si es posible que la compensación por las pérdidas sufridas debido a las medidas de protección⁶ que la mercantil ha tenido que adoptar en una zona de la Red Natura 2000 pueda ser significativamente inferior a las pérdidas realmente sufridas.

De entrada, el TJUE considera que el artículo 17 de la Carta únicamente reconoce el derecho a indemnización en el caso de que se llevase a cabo una privación del derecho de propiedad, lo que no se da en este caso concreto. Descartada la privación, el TJUE interpreta que el artículo 17 de la Carta no se opone a que la compensación sea inferior a los daños realmente sufridos. Basa su fundamentación en que la aplicación de las medidas de protección adoptadas por la mercantil no constituye una privación del

través del FEADER. Esta cuestión se presenta en el contexto de un litigio en que por parte del Servicio de Apoyo al Medio Rural de Letonia se deniega a una mercantil los pagos compensatorios al amparo de Natura 2000 debido a la prohibición de plantar arándanos rojos en turberas propiedad de la empresa y comprendidas en la Red.

⁶ El artículo 10 de la Ley de Conservación de Especies y Biotopos, de 16 de marzo de 2000, establece que "los propietarios o usuarios del suelo tendrán derecho a recibir una compensación de los fondos del presupuesto estatal previstos a tal efecto por los daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas, siempre que hayan adoptado las medidas de protección necesarias y hayan introducido, conforme a sus conocimientos, habilidades y capacidades prácticas, métodos respetuosos del medio ambiente para prevenir o reducir perjuicios [...]".

derecho de propiedad -como lo sería una expropiación- sino que implica una restricción del uso de sus bienes susceptible de regularse por ley en la medida que resulte necesario para la consecución de objetivos de interés general y no constituya una intervención desmesurada, tal y como sucede en este caso, donde lo que se persigue es la protección del medio ambiente. No se está impidiendo el desarrollo de la actividad de la acuicultura, sino que se determinan los condicionantes que sirven para prevenir o reducir los perjuicios derivados de los daños ocasionados por especies protegidas.

Como segunda cuestión prejudicial, el Tribunal Supremo de Letonia se pregunta si la compensación solicitada por la mercantil debe calificarse de "ayuda de Estado" en el sentido del artículo 107 TFUE, habida cuenta de su carácter supuestamente compensatorio y de la ventaja que conlleva en favor del particular.

El TJUE señala que el cumplimiento de las obligaciones reglamentarias relativas a la protección de la fauna silvestre, forma parte de los costes normales de funcionamiento de la empresa. En principio, la compensación por los daños causados a la empresa por animales protegidos constituye una ventaja económica a la que la empresa afectada no puede aspirar en condiciones normales de mercado. El profesor GARCÍA URETA, A. (2022) señala que "esta doctrina supera el contexto de la Directiva de Aves o de la Directiva de Hábitats, para internarse en aquellas obligaciones que haya que cumplir de acuerdo con la normativa ambiental, por lo que las posibles compensaciones que se puedan otorgar también pueden caer en la noción genérica de ayuda de Estado".

Ahora bien, el Tribunal Supremo de Letonia se plantea si cabe la posibilidad de excluir esta compensación del concepto de "ayuda de Estado", es decir, si se trata de una excepción a la prohibición de la "ayuda de Estado", habida cuenta de que la empresa asume obligaciones de interés público en el marco de la aplicación de la Directiva de Aves. El TJUE, a través de los antecedentes de otras sentencias, considera que el hecho de que la mercantil tenga que cumplir obligaciones nacionales reglamentarias derivadas del derecho de la Unión no demuestra que se le haya encomendado la ejecución de obligaciones de servicio público claramente definidas, que es precisamente uno de los requisitos necesarios para aplicar la excepción al régimen de "ayudas de Estado".

En definitiva, la compensación constituye una "ayuda de Estado" en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado primero, siempre que concurren los demás requisitos para calificarla como tal recordados por el Tribunal en el apartado 39 de la sentencia.

La tercera cuestión prejudicial afecta al artículo 3.2 del Reglamento (UE) 717/2014, que dice expresamente: "El importe total de las ayudas de minimis concedidas por el Estado miembro a una única empresa en el sector de la pesca y de la acuicultura no excederá de 30.000 euros durante un período cualquiera de tres ejercicios fiscales". En concreto el Tribunal remitente cuestiona si debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que una compensación como la descrita en la segunda cuestión prejudicial cumpla con los requisitos del artículo 107 del TFUE, apartado 1, el límite máximo de 30.000 euros resulta aplicable a dicha compensación. La respuesta es afirmativa.

En conclusión, si bien la Directiva de Hábitats y la Directiva de Aves no prevén indemnización alguna en favor de los particulares que soporten pérdidas como consecuencia del cumplimiento de la normativa ambiental derivada de las mismas, lo cierto es que tampoco determinan el alcance de las restricciones que deben asumir los propietarios; una cuestión que tampoco queda clara en nuestra normativa nacional. En este caso concreto, la ventaja concedida a través de una medida estatal no queda desvirtuada por el carácter compensatorio de la misma cuya finalidad es reparar los daños causados a una empresa por hechos naturales acaecidos en el marco normal de su actividad económica, lo que resulta criticable.

Y es que, en el derecho de la Unión no existe una obligación de compensar, por lo que va a quedar en manos de los Estados miembros determinar si procede o no establecer una compensación en favor de los propietarios de las parcelas afectadas por las medidas de conservación y protección inherentes a las Directivas de Hábitats y Aves. No sólo estarán facultados para elegir las medidas que pretendan aplicar, sino que también podrán determinar las restricciones o desventajas sobre cuya base pueden concederse los pagos.

¿Hasta dónde se puede extender la protección del medio ambiente para justificar una restricción al ejercicio del derecho de propiedad? ¿Para cuándo una contabilidad de los beneficios que aporta el propietario privado a la Red Natura 2000? Apostemos por una compensación real.

3.4. NATURA 2000 Y DESARROLLOS URBANÍSTICOS. EL CASO DE LA ISLA DE VALDECAÑAS

Muy resumidamente, la conocida como Isla de Valdecañas se trata de un desarrollo urbanístico ubicado en una pequeña isla (ya no es tal, al haberse construido una carretera de acceso) de 135 hectáreas en el embalse inaugurado en 1965 en Valdecañas, en la cuenca del Tajo, provincia de Cáceres.

Toda la zona del embalse (más de 7.000 hectáreas) fue incluida como ZEPA y LIC, sin que ello obstase a la planificación y construcción de una gran urbanización, tramitándose un Proyecto de Interés Regional -PIR- (instrumento mixto, territorial y urbanístico), consistente en la reclasificación de suelo rústico y ordenación de terrenos en dicho embalse. De este modo se proyectó la construcción de dos hoteles de 150 habitaciones; 250 bungalows; 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2.000 metros cuadrados, al margen de equipamientos deportivos y de ocio.

A causa de la controversia judicial que al poco comenzó⁷, el complejo se paralizó cuando se habían ejecutado 180 villas y uno de los hoteles previstos, al margen de otras infraestructuras y construcciones.

En este sentido, el PIR fue objeto de recurso contencioso-administrativo, del que resultó su anulación por sendas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 (núm. 195/2011 y 196/2011), al considerar que la reclasificación a suelo urbanizable de terrenos incluidos en Natura 2000 constituía una infracción de la normativa comunitaria y española. Se confirmó la anulación del instrumento territorial y urbanístico a través de dos sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2014 (núm. 189/2014 y 190/2014). Precisamente uno de los argumentos de las partes recurrentes en casación (las administraciones local y autonómica afectadas y la propia mercantil promotora) lo constituía la circunstancia de que la inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no debía implicar necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial.

Ante lo gravoso que resultaba el derribo de lo ya construido (y las indemnizaciones que podían preverse), la Asamblea de Extremadura aprobó una modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura -Ley 9/2011, de 29 de marzo-, incluyendo una disposición concerniente a que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no determinaría automáticamente su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios.

Esta modificación legislativa, previo el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional, procediendo a anularla a través de sus sentencias de 13 y 25 de noviembre de 2019 (núm. 134/2019 y 152/2019) y de 10 de febrero de 2020 (núm. 20/2020).

⁷ Sobre las primeras resoluciones judiciales puede consultarse a GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (2014) y SALCEDO HERNÁNDEZ, J. C. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J. (2015).

En fin, que se llegó a 2020 con el Proyecto territorial y urbanístico anulado, las obras de urbanización y de construcción de viviendas y otras infraestructuras a medio hacer y un coste de derribo y de indemnizaciones valorado en varios millones de euros, iniciándose el procedimiento de ejecución de las sentencias anulatorias. En síntesis, proceder al derribo del hotel ya ejecutado y de las 185 viviendas finalmente edificadas (y vendidas), así como de las restantes obras e infraestructuras conexas al desarrollo urbanístico.

En este sentido, mediante auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio de 2020, la Sala, partiendo de que la actuación administrativa (Proyecto Regional y Plan General de Ordenación Urbana del municipio afectado) era contraria a la normativa estatal y autonómica de suelo, analizaba si concurría o no una imposibilidad legal o material para ejecutar las sentencias anulatorias del desarrollo -ex artículos 105.2 y 109 de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa-.

En concreto, el auto estudiaba las circunstancias del caso para valorar si, en vez de proceder a derribar todo el complejo, acordaba sólo la demolición parcial de la urbanización, manteniendo la parte ya terminada. A tal fin, analizaba -FJ Cuarto-, si a través de esta posibilidad quedaría garantizada la protección del medioambiente, teniendo en cuenta asimismo el impacto socio-económico en la comarca que había supuesto el desarrollo urbanístico, los graves perjuicios económicos para la hacienda pública que se producirían si se derribase todo lo edificado, la protección de terceros, el principio de seguridad jurídica y el tiempo transcurrido.

Al respecto de la protección del medio ambiente, el auto, apoyándose en un informe elaborado por el CSIC, concluyó que las edificaciones y usos ya ejecutados en el ámbito, constituirían un uso permitido que no causaría perjuicio a la integridad del lugar, siempre y cuando se adoptasen las medidas de conservación necesarias. De este modo, interpretaba la Sala, no se vulneraría el artículo 6 de la Directiva de Hábitats.

Esta es la parte central del argumentario de la Sala en su auto para declarar la imposibilidad material de proceder al derribo de la actuación urbanizadora y edificatoria ejecutada, a la que se añadiría el beneficioso impacto socioeconómico que la actuación había generado en la comarca. Sobre ambos factores, se sumaría el ahorro por parte de la administración de los más de 145 millones de euros en que valoraba el coste de demolición de lo ya ejecutado y las indemnizaciones a los adquirentes de viviendas (más la debida al gestor del hotel construido), con base en lo dispuesto en el artículo 108.3 de la ley jurisdiccional.

En fin, que la Sala acordó declarar la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias, manteniendo las edificaciones e instalaciones totalmente ejecutadas, ordenando el derribo de lo parcialmente ejecutado, y conminando a la administración autonómica a fin de que, coordinadamente con el plan de gestión del ámbito, adoptase medidas a fin de minimizar la afección que sobre el ámbito pudiera ocasionar la actividad humana.

Finalmente, este auto fue recurrido en casación ante el Tribunal Supremo, dictando sentencia el 9 de febrero de 2022 (núm. 162/2022), que estima el recurso dejando sin efecto el auto. La casación de la sentencia pivota, esencialmente, sobre dos ejes. El primero, relativo a la imposibilidad de transformar urbanísticamente suelos integrados en Red Natura 2000, siguiendo los postulados ya fijados por el Tribunal Constitucional cuando conoció de la modificación legislativa aprobada para “legalizar” esta actuación. Y, en segundo lugar, resalta que las cuestiones de interés público relativas al impacto socioeconómico de la actuación urbanística y de evitar un grave quebranto a la hacienda pública, no puede superponerse en cualquier caso al interés público relevante como lo es la protección del medio ambiente.

Al margen de que ya se haya anunciado por parte de la administración autonómica la interposición de recurso al Tribunal Constitucional contra esta sentencia⁸, surgen desde esta administración iniciativas que se replantean la actual inclusión de suelos en Natura 2000, que en Extremadura alcanza el 30,33% de su superficie. De hecho, al poco de este último pronunciamiento del Tribunal Supremo, se ha informado acerca de la intención de la Consejería para la Transición Ecológica de la Junta de Extremadura de revisar hasta 41 espacios de la Red. Todo ello a fin de detectar errores cartográficos y de, lo que resulta más inquietante, la valoración científica que se efectuó al llevarse a cabo su declaración⁹. Sobre esta cuestión, hay que tener en cuenta la dificultad que constituye la “descatalogación” de un suelo integrado en Natura 2000, salvo por la evolución natural registrada, de conformidad con el artículo 9 de la Directiva de Hábitats -GALLEGO BERNAD, S. (2014: p. 165 y siguientes)-.

Ya hemos venido advirtiendo en ediciones pasadas de este Observatorio sobre la conflictividad económica, y en definitiva social, que puede generar la inclusión de suelos en la Red. En definitiva, la tensión

⁸ Véase así la noticia [“La Junta de Extremadura recurrirá al TC la demolición del complejo de Valdecañas”](#) publicada el 9 de febrero de 2022 en EFEVERDE. (última consulta el 25 de febrero de 2022).

⁹ Puede verse así la noticia [“La Junta ya trabaja en la revisión de 41 espacios de la Red Natura 2000”](#), publicada en el extremeño diario HOY el 23 de febrero de 2022. (última consulta el 25 de febrero de 2022).

medio ambiente y desarrollo. Nada que no se haya percibido ya con anterioridad en casi cualquier otro de los campos objeto de regulación por parte del derecho ambiental.

En cualquier caso, contrasta esta posición con, por ejemplo, Galicia, que aporta a la Red Natura 2000 un 11,97% de su superficie terrestre, muy por debajo del 27,35% del existente de media en España. De hecho, surgen voces que ya piden la ampliación de la Red Natura en esta Comunidad Autónoma, llegando incluso a sede del Parlamento Europeo por medio de preguntas parlamentarias¹⁰.

4. BIBLIOGRAFÍA

GALLEGO BERNAD, María Soledad. La Red Natura 2000 en España: Régimen jurídico y análisis jurisprudencial. Madrid: SEO/BirdLife, 2014.

GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo. Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común? EN: *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, S. A., 2014, pp. 349-370. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/12_OPAM-14.pdf#page=347 (Fecha de último acceso 26-05-2022)

GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, Santiago. *Beneficios económicos de la Red Natura 2000 en España*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica, 2019. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/beneficios_economicos_n2000_web_2019_tcm30-498070.pdf (Fecha de último acceso 26-05-2022)

GARCÍA URETA, Agustín. Propiedad privada, compensación por daños a actividades económicas y Natura 2000. Comentario al asunto C-238/20, Sātiņi-S SIA, STJUE (Sala Tercera) de 27 de enero de 2022. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 121, 2022, 13 pp. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2022/03/2022-03-02-Gcia-Ureta-Natura-2000-compensaciones.pdf> (Fecha de último acceso 26-05-2022)

¹⁰ A este respecto, puede consultarse [la pregunta dirigida a la Comisión con solicitud de respuesta escrita número E-006694/2020, de fecha 8 de diciembre de 2020; y la respuesta emitida por la Comisión el 16 de febrero de 2021.](#)

SALCEDO HERNÁNDEZ, José Carlos y CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio-José. Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyecto de interés regional a liquidación por derribo. *Ería. Revista cuatrimestral de Geografía*, n. 97, 2015, pp. 173-188.

OTROS DOCUMENTOS:

Marco de Acción Prioritaria (MAP) para Natura 2000 en España con arreglo al artículo 8 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres para el marco financiero plurianual para el período 2021-2027. Marzo de 2021. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/map_espana_2021_tcm30-509091.pdf (Fecha de último acceso 26-05-2022)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, Boletín de la Red Natura 2000 en España, núm. 2, 2021. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/boletinn2rn2000_tcm30-526486.pdf (Fecha de último acceso 26-05-2022)