

XXX. Red Natura 2000: el nuevo marco mundial de biodiversidad Kunming-Montreal

EVA BLASCO HEDO
FERNANDO LÓPEZ PÉREZ

SUMARIO: 1. *Introducción.*—2. *El Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal de 2022. Aires renovados para la protección de la biodiversidad.* 2.1 Planteamiento. 2.2 La financiación de Natura 2000. 2.3 Superficie mínima objeto de protección y la cuestión de la gestión eficaz.—3. *El Plan estratégico estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a 2030.*—4. *Ampliación de las Zonas de Especial Conservación de La Rioja y segunda aprobación de planes de gestión y ordenación de los recursos naturales.* 5. *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 10 de noviembre de 2023. Informe de afección a la Red Natura 2000 proveniente de cultivos de viñedo y su repercusión en aves esteparias.*—*Bibliografía.*

RESUMEN

El presente trabajo se centra en la actualización de los instrumentos normativos y programáticos relacionados con Red Natura 2000 durante los dos últimos años. Se destacan algunos de los hitos fundamentales que marcan el futuro de la Red. Como ejemplos, la 15.ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica, donde sobresalen dos cuestiones importantes: la financiación de la Red y la superficie mínima a proteger, terrestre y marítima. En segundo lugar, el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, que determina los principales problemas que en materia de biodiversidad se sufren en España. Hemos considerado conveniente baremar la eficacia de los planes de gestión a través del ejemplo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que no solo ha ampliado sus Zonas de especial conservación, sino que ha sustituido los planes originariamente aprobados por unos nuevos. Para concluir, se ha seleccionado una sentencia en la que de nuevo afloran los problemas dimanantes del derecho de propiedad cuando se pretende ejercitar en espacios Red Natura 2000.

ABSTRACT

This paper focuses on the updating of regulatory and programmatic instruments related to the Natura 2000 Network over the last two years. Some of the fundamental milestones that mark the future of the Network are highlighted. For example, the 15th Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, where two important issues stand out: the financing of the Network and the minimum area to be protected, both terrestrial and marine. Secondly, the State Strategic Plan for Natural Heritage and Biodiversity to 2030, which identifies the main problems affecting biodiversity in Spain. We have considered it appropriate to evaluate the effectiveness of management plans through the example of the Autonomous Community of La

Rioja, which has not only extended its Special Areas of Conservation, but has also replaced the originally approved plans with new ones. To conclude, a judgment has been selected in which the problems arising from the right of ownership when it is intended to be exercised in Natura 2000 Network areas are once again brought to the surface.

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.

KEY WORDS

Protected sites; Green Infrastructure; Sites of Community Importance (SCIs); Natura 2000 Network; Management plans; Special Areas of Conservation (SACs); Special Protection Areas (SPAs)

1. INTRODUCCIÓN

Tras un año en *barbecho* retomamos el capítulo dedicado a Red Natura 2000, destacando algunos hitos que vienen a marcar el futuro de la red en los próximos años. Periodo que pretende consolidar esta iniciativa que, surgida hace ya más de tres décadas, no ha conseguido parar (aunque sí desacelerar) la pérdida de biodiversidad, tal y como quedó acreditado a nivel mundial en el Informe de la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) de 2019. En este sentido, como en otros muchos ámbitos de la disciplina del derecho ambiental, el armazón jurídico de la Red Natura 2000 está completo, aunque puedan detectarse algunas disfunciones a corregir¹. Pero los resultados de su puesta en marcha y cumplimiento de los objetivos, aún quedan lejos de la finalidad de Natura 2000, esto es, garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo –artículo 2 de la Directiva de Hábitats de 1992–.

En este contexto, es inevitable comenzar con la finalización, tras más de dos años de continuos retrasos por causa de la pandemia, de la 15.^a Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (COP-15). Cabe señalar que finalmente se dividió la celebración de esta Conferencia en dos partes, una primera en la sede ini-

¹ Un ejemplo de ello lo encontraríamos en las divergencias en la legislación española respecto de la evaluación de planes y proyectos y su coherencia con el artículo 6 (apartados 3 y 4) de la Directiva de Hábitats, como pone de manifiesto GARCÍA URETA (2023: *in totum*).

cialmente prevista, la ciudad china de Kunming, y una segunda parte en Montreal en diciembre de 2022. En esta última fecha se aprobó el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal de 19 de diciembre de 2022, que viene a ser llamado el *Acuerdo de París por la Naturaleza*, firmado por 188 gobiernos, y que marca las líneas maestras a nivel mundial en materia de biodiversidad hasta 2050.

Forzoso resulta hablar también del Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, aprobado en esas mismas fechas, plasmación nacional de la Estrategia de la Unión Europea sobre biodiversidad 2030 «Reintegrar la Naturaleza en nuestras vidas» de mayo de 2020. Documento comunitario que ya fue analizado en nuestra aportación a este Observatorio en su edición de 2021, y que forma parte esencial del conocido como Pacto Verde Europeo de 2019.

Más allá, se ha realizado un análisis de los nuevos planes de gestión de espacios Natura 2000 en La Rioja, como plasmación de la *segunda generación* de estos instrumentos de gestión que comienzan a aprobarse en las Comunidades Autónomas. En otras ediciones se ha sido crítico con la gestión de la Red, por lo que se estima como esencial examinar comparativamente esta nueva *hornada* de planes, debiendo estar atentos a futuro sobre su éxito o no.

Para finalizar, se ha procedido al examen de una interesante sentencia acerca de nuevos usos agrícolas en espacios Natura 2000, en este caso viñedo en espaldera, donde subyace la tensión entre conservación de la biodiversidad, esencia de la Red, y actividades privadas (incluidas las primarias), que se ven entorpecidas por su inclusión como espacio natural.

Además, en el análisis de estas cuestiones, se han intercalado datos y otras consideraciones de interés para mantener actualizada la aportación a este Observatorio de la Red Natura 2000, la mayor y más grande iniciativa a nivel mundial para la protección de la biodiversidad.

2. EL MARCO MUNDIAL DE BIODIVERSIDAD KUNMING-MONTREAL DE 2022. AIRES RENOVADOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

2.1 PLANTEAMIENTO

La 15.^a Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (COP-15) tenía su fecha de celebración prevista para mayo de 2020 en la ciudad china de Kunming, siendo retrasada por causa de la pandemia. De este modo, finalmente se acordó realizar-

la en dos partes: una primera parte virtual, en octubre de 2021; y una segunda parte, esta vez presencial, en abril-mayo de 2022, cuyo objetivo principal iba a ser la aprobación de los nuevos objetivos en materia de biodiversidad post 2020.

En esta primera parte de la Conferencia, se aprobó la denominada Declaración de Kunming (ya referenciada en el Observatorio de 2022), bajo el título «Civilización ecológica: construir un futuro compartido para toda la vida en la Tierra», posponiendo las grandes decisiones gubernamentales a la segunda parte de la Conferencia, a celebrar en 2022.

Finalmente, también esta segunda parte de la COP-15 se dividió en dos fechas distintas, una primera en la sede inicialmente prevista, Kunming, y una segunda parte en Montreal en diciembre de 2022. Es en esta segunda donde se aprobó el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal el 19 de diciembre de 2022, a través del cual se han fijado los nuevos objetivos y metas, que se aspiran alcanzar en 2030 y 2050.

Hay que hacer notar que, pese al retraso, la Unión Europea continuó su propia hoja de ruta fijada en el Pacto Verde Europeo de 2019, aprobando la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 «Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» –Bruselas, 20 de mayo de 2020 COM (2020) 380 final–. Esta estrategia, en cierta manera, se anticiparía a este nuevo Marco Mundial de Biodiversidad, incluso, yendo más allá al aprobar propuestas aún más ambiciosas, tal y como se examina.

Volviendo al Marco Mundial de la Biodiversidad Kunming-Montreal, a través de este documento se propone detener y revertir la pérdida de la naturaleza, en un (crónico) contexto de peligroso declive que amenaza la supervivencia de un millón de especies y afecta a la vida de miles de millones de personas, influenciado claramente, así se reconoce en su parte expositiva, por el fracaso de las denominadas *20 Metas de Aichi* (COP-10 celebrada en Nagoya en 2010). Y es que, es preciso recordar, el Informe IPBES 2019 al que antes hemos hecho referencia, concluía que sólo un 20% de los objetivos propuestos en esta COP-10 de Nagoya podrían considerarse cumplidos².

En cualquier caso, el objetivo principal de este Marco Mundial Kunming-Montreal se fija en salvaguardar y utilizar de manera sostenible la biodiversidad, para lo cual plantea 4 grandes objetivos que deben alcanzarse en 2050, y 23 metas a lograr para 2030. No se trata aquí de realizar un análisis riguroso por razones de espacio

² Este Informe IPBES 2019 ya fue ampliamente examinado en nuestra aportación a este Observatorio en su edición de 2020.

de todos y cada uno de los objetivos y de las metas, más allá de hacer alusión genérica a ellos en cuanto puedan constituir una mayor proximidad con los planteados a nivel de la Unión Europea para la Red Natura 2000.

En este sentido, en los cuatro objetivos fijados para 2050, se vuelve a insistir en ideas ya concebidas en el inicio de la Red Natura mediante la Directiva de Hábitats de 1992 y en su puesta en marcha, como lo es el mantenimiento, aumento o restablecimiento de la integridad, la conectividad de los ecosistemas, así como la detención de la extinción de especies amenazadas por la actividad humana (Objetivo 1 de Kunming-Montreal); o la utilización y gestión de la biodiversidad de manera sostenible (Objetivo 2 de Kunming-Montreal).

Al margen, nos detenemos en dos cuestiones contempladas en el Marco Mundial que por su importancia e influencia en Natura 2000 queremos destacar. La financiación de la Red y la superficie mínima a proteger.

2.2 LA FINANCIACIÓN DE NATURA 2000

En relación a la financiación, nos topamos con el Objetivo 4 del Marco Mundial Kunming-Montreal, concerniente a, entre otras cuestiones, la obtención de medios de implementación adecuados, incluidos recursos financieros, para ejecutar plenamente este Marco. A nivel mundial, se plantea la reducción progresiva del déficit de financiación de la biodiversidad, en la cantidad de 700.000 millones de dólares.

Se ha venido advirtiendo de forma sistemática en nuestras aportaciones a este Observatorio, acerca de la cuestión de la financiación de la Red y de las medidas necesarias para su eficaz implantación. Valga como ejemplo los análisis más extensos sobre esta temática y el uso de fondos europeos³. La problemática de la financiación no ha quedado resuelta por el momento ni a nivel español ni europeo. A la vista está dada la valoración general del estado de la Red treinta años después de su puesta en marcha. Veremos cómo resultan los nuevos objetivos y planteamientos del Marco Mundial, en los que se manejan cifras estratosféricas.

Así, en este Marco se establece que para el año 2030 (Metas 18 y 19 de las previstas para este periodo), se deben eliminar gra-

³ Por ejemplo, en la edición de 2022, al analizar el Marco de Acción Prioritario para la financiación de la Red Natura en España; o, más lejano en el tiempo, en la edición de 2018, a través del análisis del Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la financiación de la Red Natura 2000.

dualmente o reformar los incentivos perjudiciales para la biodiversidad en al menos 500.000 millones de dólares por año, al tiempo que se aumentan los incentivos positivos para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Así, con este mismo horizonte temporal de 2030, se aspira a la movilización de al menos 200.000 millones anuales de dólares de fuentes públicas y privadas para la financiación de la ejecución de planes y estrategias relativas a la biodiversidad. Por último, se quiere aumentar el total de flujos financieros internacionales procedentes de los países desarrollados hacia los países en desarrollo a, por lo menos, 30.000 millones de dólares cada año. Estas cuestiones de financiación, por cierto, acapararon buena parte de las negociaciones del acuerdo final que desembocó en el Marco Mundial Kunming-Montreal, no sin pocas tensiones⁴.

Al respecto de la financiación, es habitual leer infinidad de documentos, incluyendo planes o informes de carácter público, en los que se afirma que la inversión en biodiversidad augura un retorno magnífico⁵, pronosticando multiplicar los beneficios por cada euro invertido en biodiversidad. No se duda de la veracidad de los estudios, pero es necesario advertir que, en las ponderaciones del retorno económico, se hacen cuantificaciones de bienes intangibles, de gran valor (vital para la supervivencia del ser humano), como la calidad del aire, del agua, etc. Pero es difícil dedicar dinero público (y no hablemos del privado), a lo que no tiene un retorno inmediato, constatable y «vendible» al electorado. Dicho de otro modo, en cuestiones de naturaleza solo se suele valorar (monetariamente) aquello de lo que se carece, como por ejemplo el contar con aire o el agua sin contaminaciones.

⁴ <https://efeverde.com/cop-15-montreal/>. Destacar también uno de los cinco documentos que acompañan al Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal, el relativo a la Estrategia de Movilización de Recursos, en el que se destaca la importancia de aumentar de forma urgente la movilización de recursos financieros que procedan de todas las fuentes, nacionales o internacionales, públicas o privadas, a fin de reducir el déficit de financiación de la biodiversidad y proporcionar recursos suficientes y previsibles para la implementación del Marco Mundial. Dentro de esta Estrategia se establece el Fondo para el Marco Mundial de Biodiversidad, formalizado en agosto de 2023 en la Séptima Asamblea del Fondo Mundial para el Medio Ambiente dedicado exclusivamente a conseguir los objetivos y metas del Marco Mundial. A este Fondo España ha aportado en febrero de 2024 la cantidad de 10 millones de euros (<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2024/febrero/espana-contribuye-con-10-millones-al-fondo-del-marco-global-de-b.html>).

⁵ Ejemplos no faltan: según la Comisión Europeo, la nueva ley de restauración que pretende aprobarse reportaría importantes beneficios económicos, ya que cada euro invertido se traduciría en al menos ocho euros de beneficios (<https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20240223IPR18078/nueva-ley-para-restaurar-el-20-del-suelo-y-el-mar-de-la-ue>). En el Informe «Beneficios económicos de la Red Natura 2000 en España» (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019), se llega a afirmar que «los recursos que necesariamente deberán mobilizarse tendrán un coste social, pero por cada euro que la sociedad invierta en la Red Natura 2000 obtendrá entre 34 y 52 euros de beneficio».

En cualquier caso, en el Plan estratégico nacional del patrimonio natural y de la biodiversidad 2030, al que nos referimos más adelante, se habla de garantizar «la movilización de los recursos necesarios, de las diferentes fuentes posibles, para la financiación de todas las actividades y prioridades identificadas en el Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España, de acuerdo con el cual se precisa, al menos, una inversión de 1.408 millones de euros anuales para una gestión efectiva de esa red»⁶. Habrá que estar atentos, pues, a la plasmación real de esta promesa de inversión y su efectividad.

2.3 SUPERFICIE MÍNIMA OBJETO DE PROTECCIÓN Y LA CUESTIÓN DE LA GESTIÓN EFICAZ

En relación al segundo punto en el que nos queremos detener, concerniente a la superficie terrestre y marina mínima que debe ser objeto de protección, se fija en el Marco Kunming-Montreal, que para 2030, se consiga una conservación y gestión efectiva del 30% de la superficie, mediante una red de áreas protegidas (el denominado *Objetivo 30 por 30*).

Comenzando por las superficies terrestres, en el momento presente, a nivel mundial, han sido declaradas áreas protegidas el 17% de las zonas terrestres, por lo que aún se anda lejos de una meta a conseguir en poco más de 5 años. Mejores resultados se obtienen si consideramos el ámbito de la Unión Europea, siendo que el porcentaje de superficie terrestre integrada en Natura 2000 alcanza el 18,6%⁷, porcentaje que aumenta hasta el 26% si se añaden otros espacios objeto de algún tipo de protección⁸. En España, se alcanza el 27,39% de la superficie terrestre integrada en Natura 2000, la posición sexta si nos ceñimos al porcentaje en el escalafón comunitario (aunque en términos netos, somos el país que más aporta a la

⁶ A lo que habría que añadir la cantidad contemplada en el Plan Estratégico para la Política Agrícola Común en España 2023-2027 (PEPAC), que recoge 5.500 millones de euros para el periodo 2023-2027, para los denominados «eco-regímenes», de acogida voluntaria, que permiten el diseño de medidas para contribuir a una mejora neta de la biodiversidad en el territorio cubierto por las actividades agrícolas y ganaderas. Al margen, conviene nombrar la guía publicada por la Comisión Europea Financing Natura 2000. EU funding opportunities 2021-2027. Documento cuya finalidad es la de asistir a los Estados en la captación de fondos de la Unión Europea para la gestión y restauración de sus espacios Red Natura 2000, en el marco financiero plurianual de la Unión. Destacar que para este periodo la Unión Europea ha duplicado su financiación externa para la biodiversidad hasta 7.000 millones de euros en este periodo 2021-2027. Se alcanzaría así en el periodo 2021-2027 el 10% del presupuesto total de la UE dedicado a la biodiversidad, previendo además un 30% destinado a la acción climática –Comisión Europea (2022c: p. 15)–.

⁷ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/natura-2000-barometer>.

⁸ Según datos del The European inventory of Nationally designated areas de la Agencia Europea de Medio Ambiente (Fuente: <https://www.eea.europa.eu/en/datahub/datahubitem-view/f60cec02-6494-4d08-b12d-17a37012cb28?activeAccordion=1086849>).

Red con 22,3 millones de hectáreas). En cualquier caso, este porcentaje de territorio protegido asciende al 36,7% de la superficie terrestre si se añaden otras figuras de protección –Europarc-España (2024: p. 11)–, cumpliendo sobradamente, en consecuencia, con lo postulado en el Marco Mundial Kunming-Montreal.

No obstante, cualquier síntoma de autocomplacencia al respecto debería ser desterrado. Sobre todo, si nos atenemos a la nueva Carta de emplazamiento enviada a España por la Comisión Europea [INFR (2023)2037] por haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva de Hábitats. Así, indica la Comisión que «España no ha propuesto ni transmitido una lista exhaustiva de LIC, ya que el número, el tamaño y la ubicación de los LIC propuestos por España y las especies y hábitats protegidos en ellos no son suficientes». Es sabido que la ausencia de una respuesta satisfactoria por parte de España a esta Carta, abriría la puerta a que la Comisión pudiera decidir emitir un dictamen motivado, previo a su remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En lo concerniente a la superficie marítima, que también debe ser protegida en un 30%, a nivel mundial se está aún más lejos de cumplir, al alcanzarse un exiguo 8% de la superficie marina. En España, se han dado pasos notables en los últimos tiempos. Significativamente a través de la Orden TED/1416/2023, de 26 de diciembre, que aprueba la propuesta para la inclusión de seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) de la Red Natura 2000, declarando además dos zonas de especial protección (ZEPA) para las aves en aguas marinas españolas. Así, a través de esta declaración se han conseguido 9,3 millones de hectáreas adicionales, lo que supone un aumento del 8,7 % de superficie marina protegida integrada en la Red Natura 2000. Contando Natura 2000 y otros espacios protegidos, en la actualidad, se habría llegado al 21% de la superficie marina bajo algún tipo de protección⁹, lejos aún de la aspiración del 30%.

Destacar también que, sobre este compromiso del 30%, hay que señalar que en Europa se añade en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad que, en al menos el 10% de la superficie terrestre y marina, se establezca alguna figura de protección estricta¹⁰ (obje-

⁹ Al respecto, nótese también la aprobación del Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red. Este Plan es examinado por DEL CASTILLO MORA (2023: pp. 582-583) en este Observatorio.

¹⁰ Sobre qué debe entenderse por «figura de protección estricta», pueden citarse las palabras de DE SADELEER (2023: p. 5), en el sentido de que «la Comisión no define qué se entiende por zona estrictamente protegida». Según la categorización elaborada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, se trata de reservas naturales

tivo, este sí, lejano en Europa, pues no se alcanza más que el 3% en la terrestre y el 1% en la marina).

El objetivo del 30% de superficie objeto de protección en el ámbito terrestre para 2030, ya está conseguido en España. Y en el ámbito marino, aunque más lento, se va recorriendo el camino para cumplirlo. Pero cabe insistir en que la declaración de un espacio como integrado en Natura 2000, no deja de ser un instrumento jurídico de carácter formal. No es desde luego un proceso exento de dificultad técnica, en cuanto a lo trabajoso que resulta esta designación de espacios, pero lo importante y esencial es qué se hace en ese espacio una vez declarado. Esto es, cómo se gestiona materialmente para alcanzar los objetivos fijados en la Directiva de Hábitats. No puede olvidarse que, precisamente, el objetivo establecido en el Marco Mundial Kuning-Montreal, es que en este porcentaje del 30% de zonas protegidas, se consiga una conservación y gestión efectivas. Y esto último no es tan sencillo. Bien es cierto que los avances al respecto de la planificación de los espacios Red Natura son notorios en la última década, alcanzando el 90% de los espacios con Plan aprobado –añadiéndose un 4% más en tramitación (Europarc-España 2024, pp. 21 y 22)–. Otra cuestión es que esta planificación sea eficaz, como hemos venido advirtiendo en otras ocasiones en este Observatorio.

Así, como hemos señalado, la declaración de espacios protegidos integrados en la Red puede ser relativamente sencillo, sin diseñar la complicación técnica que conlleva¹¹. Pero donde está el núcleo del éxito de Natura 2000 es en la gestión. También hemos advertido sobre la calidad de los instrumentos de gestión y su efectividad. Efectividad que no sólo puede ponerse en duda en España, sino también a nivel comunitario. Sirva como ejemplo el estudio publicado por la Comisión Europea (2022b), el cual advierte, circunscrito a las Zonas de Especial Protección para las Aves, de importantes deficiencias en la gestión de estos ámbitos, mediante el análisis de varios ejemplos reales de planificación¹². De hecho, el plan estratégico nacional al que hacemos referencia en el apartado siguiente, dedica no poca extensión al tema de los planes de gestión y la mejora de su calidad y revisión de resultados.

estrictas (categoría Ib), parques nacionales (categoría II), monumentos naturales (categoría III) y zonas de gestión de hábitats o especies (categoría IV)».

¹¹ Y es que no puede ignorar el notable esfuerzo desempeñado por los países de la Unión al respecto, teniendo en cuenta que, en el momento de aprobación de la Directiva de Hábitats en 1992, se calcula que menos del 5% del territorio de la Unión Europea estaba protegido –Comisión Europea (2022c: p. 10)–.

¹² Este estudio de la Comisión Europea consiste en un profundo análisis de 100 ZEPA de hasta 10 países de la Unión, y cuyos resultados se publicaron en octubre de 2022 en el documento *Assessment of the measures established in Special Protection Areas and their effectiveness*.

Sobre esta cuestión de los instrumentos de gestión de Natura 2000, transcurridos unos cuantos años de la aprobación de los primeros planes autonómicos, comienza a detectarse la tramitación de nuevos planes de gestión por algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de La Rioja, tal y como se analiza en el apartado 5 de este trabajo. Veremos si esta nueva generación de planeamiento de Natura 2000 corrige los males detectados y consolida y potencia lo bien hecho.

Especialmente cuidadosos hay que ser con los límites o limitaciones que pueden acabar imponiéndose en los instrumentos de gestión de Natura 2000, y es que muchos años después de su creación, aún seguimos preguntando cuáles y con qué intensidad pueden establecerse, es decir, las restricciones al derecho de propiedad privada y sobre su indemnización o no¹³. Todo ello sin comentar en demasía la conflictividad social y judicial que levanta la aprobación de planes de gestión, cuyo último ejemplo lo hallaríamos en Aragón con la aprobación masiva de planes en 2021 –Herráiz Serrano (2023: p. 728)–.

Al respecto, se vuelve a insistir que dado el porcentaje de integración en Natura 2000 en España, cercano al 30%, no puede efectuarse una planificación basada en medidas coercitivas, donde las claves de la intervención pública se cimenten en la prohibición y la limitación, muchas veces marcada por una visión urbanita de la naturaleza, presidida por un veto cuasi absoluto de la actividad humana en esta clase de espacios. Y ello pese a lo contradictorio que resulta que, en no pocas ocasiones, es la propia actividad del ser humano la que precisamente ha configurado esos espacios hasta el punto de hacerlos merecedores de una protección jurídica como lo es Natura 2000. Piénsese, por ejemplo, en actividades ganaderas extensivas.

En este sentido, hay que tener en cuenta las palabras del Marco adoptado en la COP-15, en el sentido de reconocer «los importantes roles y contribuciones de los pueblos indígenas y las comunidades locales como custodios de la biodiversidad y como socios en su conservación», señalando igualmente que «en la implementación del Marco, se ha de garantizar que se respeten y documenten y preserven los conocimientos, incluidos los conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad, las innovaciones, las cosmovisiones, los valores y las prácticas de los pueblos indígenas y las comunidades locales, con su consentimiento libre, previo e informado».

¹³ Véanse al respecto los comentarios conclusivos de GARCÍA URETA (2022: p. 13) sobre una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En este mismo sentido, el propio Plan Estratégico nacional para el 2030 que se analiza más abajo, se expone que «existe una estrecha interrelación entre el patrimonio natural y la biodiversidad y la presencia y actividad humana. Por un lado, la forma en que las poblaciones locales realizan sus actividades en el territorio es, en muchos casos, clave para el mantenimiento y conservación del patrimonio natural y la biodiversidad».

3. EL PLAN ESTRATÉGICO ESTATAL DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD A 2030

Tal y como se ha comentado más arriba, a través del Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, se aprobó el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, a fin de dar cumplimiento al mandato de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sustituyendo al anterior Plan de 2011 (Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre).

Como quiera que este Plan ya fue analizado por CASTILLO MORA (2023: pp. 579 a 582) en la edición de este Observatorio de 2023, nos ceñimos a comentar aquello que más afecta a Natura 2000, al margen de algunas otras reflexiones genéricas.

Por otro lado, conviene advertir que este Plan estratégico nacional es posterior al Marco Mundial Kunming-Montreal, pero tan solo en unos días, y desde esta perspectiva no puede decirse que se acomode plenamente a él en sus términos definitivos. No obstante, como se indica en el preámbulo del Real Decreto aprobatorio del Plan, «adelanta los compromisos de España en la materia en el ámbito internacional [...], en especial de los derivados del futuro Marco global sobre la biodiversidad [...]». En cualquier caso, se deja la puerta abierta a su revisión y adaptación al resultado final del Marco Mundial (apartado 6).

Antes de comenzar con el análisis del Plan en lo que más afecta a Red Natura 2000, conviene indicar que en el documento se refieren los principales problemas que en materia de biodiversidad se sufren en España, y que en modo alguno resultan una novedad respecto a lo ya detectado en otro tipo de informes o estudios, incluyendo afirmaciones como que «en las últimas décadas, la biodiversidad española ha sufrido una disminución significativa» o que «el 45% de los servicios de los ecosistemas se ha degradado o se están usando de manera insostenible». De este modo, se recogen igualmente las principales presiones y amenazas para el patrimo-

nio natural y la biodiversidad, extrapolables por tanto a Natura 2000, tales como los cambios de uso del suelo, la sobreexplotación de recursos naturales, las especies exóticas invasoras o el cambio climático, entre otras. Además, se destaca la necesidad de reforzar la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales, en línea con los nuevos objetivos en estas materias que se establezcan a nivel global y europeo¹⁴.

En lo que se refiere estrictamente a la Red Natura 2000, el alineamiento con los compromisos internacionales derivados del Marco Mundial Kunming-Montreal es pleno, aludiendo a la necesidad de «disponer de una red completa y ecológicamente representativa de espacios protegidos, eficazmente gestionados y bien conectados en términos ecológicos»; o el objetivo de alcanzar el porcentaje del 10% de superficie sujeta a protección estricta, esta vez recogido en la Estrategia 2030 de biodiversidad de la Unión Europea, en los términos ya expuestos.

Además, se recogen medidas que, resumidamente, atienden a los diferentes problemas que, una vez implantada la Red, han ido surgiendo. Así:

a) En materia de gestión de los espacios se introducen medidas que pretenden hacer frente a un déficit de calidad en los instrumentos de gestión de la Red. De este modo, se propone la revisión de las Directrices de gestión para los espacios de la Red Natura 2000 (que datan de 2011) –se analiza más abajo en el apartado 5–, el examen de los objetivos y medidas del 100 % de los espacios ZEC y que para el año 2030, el 100% de los espacios protegidos Red Natura 2000 evalúen regularmente la efectividad de las medidas adoptadas. Cuestión esta capital a la vista de los resultados desalentadores que se han ido obteniendo sobre la conservación de la biodiversidad desde la implantación de Natura 2000.

b) Destacar también las medidas que se prevén en este plan nacional para la conocida como Infraestructura Verde, a fin de asegurar la funcionalidad de la biodiversidad del territorio terrestre y marino a largo plazo, en aras a su plena implantación en 2050. Así

¹⁴ Al respecto de la integración sectorial, cabe referir aquí a la conocida (y polémica) Ley de Restauración de la Naturaleza, proyecto de reglamento europeo (aún no aprobado) entre cuyos objetivos se hace mención a los hábitats protegidos por la Directiva de Hábitats, a fin de poner en marcha medidas de restauración para mejorar los hábitats degradados y restablecer las zonas que se han perdido. Y es que esta norma lo que busca es dotar de una visión holística, frente a los enfoques ad hoc o sectoriales en relación a la normativa de conservación de la naturaleza, tal y como indica, DE SADELEER (2023: p. 4). De esta manera, a modo de ejemplo, la gestión de las políticas comunitarias de agricultura, tendrían que tener en cuenta esta visión que busca la protección de la biodiversidad, lo que indudablemente, y resulta ello notorio, genera no pocas tensiones con los colectivos de agricultores, ganaderos, etc.

se estipula la aprobación de sucesivos programas trianuales de trabajo, en los que se establezcan las acciones concretas a llevar a cabo por el Estado para identificar, desarrollar y mantener una Infraestructura Verde para el territorio español.

c) Por último, en relación a las áreas marinas integradas en la Red, se adquiere el compromiso de avanzar en la aprobación de sus planes de gestión, además de poner en marcha un sistema de seguimiento y vigilancia en este medio marino y de aprobar unas Directrices de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para la mejora de la gestión de la biodiversidad marina.

4. AMPLIACIÓN DE LAS ZONAS DE ESPECIAL CONSERVACIÓN DE LA RIOJA Y SEGUNDA APROBACIÓN DE PLANES DE GESTIÓN Y ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES

A través del Decreto 9/2014, de 21 de febrero, la Comunidad Autónoma de La Rioja declaró seis zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000 y aprobó sus planes de gestión y ordenación de los recursos naturales (en adelante, planes de gestión). Transcurridos ocho años, se ha convertido en una de las comunidades pioneras al haber decidido no solo ampliar la superficie de tres de los seis espacios protegidos que conforman la Red Natura 2000 en La Rioja, sino que también ha aprobado nuevos planes de gestión que sustituyen a los anteriores, tal y como se infiere del Decreto 46/2022, de 17 de agosto. Se trata de un hecho relevante del que vamos a dar cuenta.

Al espacio ES0000064 *Peñas de Iregua, Leza y Jubera* se han incorporado algo más de 200 hectáreas. El espacio ES0000067 *Sierres de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros* se ha ampliado en casi 11.500 hectáreas abarcando la sierra de Moncalvillo y el Serradero en terrenos pertenecientes a quince términos municipales. En función de la presencia de la vegetación ripícola y de la delimitación del dominio público hidráulico, con el fin de dar continuidad ecológica, se han incluido todas las riberas del río Ebro a su paso por La Rioja dentro del espacio ES2300006 *Sotos y Riberas del Ebro*, lo que ha supuesto un incremento total de 675 hectáreas. Al mismo tiempo, este espacio ha sido declarado ZEPA.

Con estas ampliaciones, la superficie protegida de La Rioja aumenta en 12.364 hectáreas, lo que supone un incremento del 7,5%, que representa el 36% del territorio, cerca de 180.000 hectáreas en total; un porcentaje superior a la media nacional.

Sin embargo, como ya hemos apuntado anteriormente, la delimitación y ampliación de espacios no es suficiente, al no implicar sin más el éxito de la protección. Para garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de interés comunitario, se requiere de una gestión activa. De ahí que, tal y como hemos adelantado, a través del Decreto 46/2022, de 17 de agosto, en paralelo a la ampliación de la Red Natura 2000 en La Rioja, se aprueban los planes de gestión, cuya función es básicamente establecer su régimen de protección y definir el programa de actuaciones a desarrollar en los próximos seis años con el fin de garantizar la conservación de sus valores naturales. Ni que decir tiene que este Decreto 46/2022 deroga al anterior Decreto 9/2014.

En esta estela, se debe puntualizar que la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja ha sido derogada por la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, con una regulación mucho más detallada en relación con estos planes de gestión. En esta nueva norma, Red Natura 2000 se reconoce expresamente como una categoría que forma parte de la red de espacios naturales protegidos de La Rioja.

A diferencia de la Ley 4/2003, en la que se preveía de forma generalizada que los instrumentos de protección y gestión de las Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria, serían los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales; lo cierto es que la nueva Ley reconoce la singularidad de los planes de gestión, con un contenido más esclarecedor. Se debe puntualizar que contempla junto a los planes de gestión otros instrumentos adecuados de gestión, por lo que en principio da entrada a otras posibles fórmulas –art. 95-

Entre los elementos mínimos que deben incluir los planes de gestión, destacamos los siguientes: a) ámbito de aplicación; b) identificación e inventario de los hábitats y especies; c) identificación, descripción y diagnóstico de los problemas de conservación que les afecten de manera significativa; d) definición de los objetivos de conservación; e) definición de las medidas de gestión para hábitats y especies, que incluirán, en su caso, la regulación de ciertas actividades sectoriales, el régimen de usos adaptado al ámbito territorial del plan, el calendario de aplicación de las medidas y una estimación presupuestaria para las mismas; f) prioridades de conservación y zonificación para la aplicación de las medidas de ges-

tión; g) mecanismos de seguimiento y evaluación del estado de conservación –art. 97-

Las medidas que se adopten en estos planes de gestión deben evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como el deterioro o la contaminación de los hábitats fuera de la Red Natura 2000, lo que afortunadamente repercutirá en las zonas colindantes con aquel espacio protegido. En definitiva, una protección intramuros y extramuros. Restablecer aquellos hábitats hasta alcanzar un estado de conservación favorable es otro de los objetivos de dichas medidas.

Por otra parte, los posibles tipos de usos o actividades en la Red Natura 2000 tendrán la consideración de permitidos, prohibidos y autorizables, según los artículos 53 a 56 de esta ley, y deberán contemplarse como tales en los instrumentos de protección o gestión. Los usos y actividades definidos como «prohibidos», al tratarse de actividades que son susceptibles de causar perjuicio a la integridad del lugar, y no resultar compatibles con sus objetivos de conservación, solo podrán aprobarse, en su caso, mediante el procedimiento previsto en el artículo 46.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Con independencia de la relación de usos prohibidos prevista en el art. 55, lo cierto es que con arreglo a su apartado 1), se considerarán prohibidos todos aquellos que se contemplen como tales en los instrumentos de planificación o normativa preventiva del espacio natural protegido y demás normativa de aplicación; de lo que se deduce que también lo serán aquellos que se determinen en un plan de gestión.

Efectuado este breve paréntesis sobre la nueva Ley, reiteramos la importancia que representa el que una Comunidad Autónoma haya aprobado por segunda vez unos nuevos planes de gestión para cada uno de los seis espacios protegidos Red Natura 2000 en su territorio junto con el Plan de Actuaciones para los próximos seis años. No es el caso de reproducir ahora su contenido, aunque sí consideramos conveniente centrarnos en uno de los espacios y efectuar un estudio comparativo entre los planes de gestión aprobados a través de los Decretos 9/2014 y 46/2022. Para ello hemos seleccionado el espacio protegido Red Natura 2000 «Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros», debido a que su superficie representa, aproximadamente, el 83,5% de la Red Natura 2000 en La Rioja.

Con carácter general, aunque estos planes fueron aprobados con anterioridad a la Ley 2/2023, de 31 de enero, lo cierto es que ya estaba en vigor la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, en la que se contempla la «biodiversidad

frente al cambio climático», y en cuyo artículo 24.4 se prevé que las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben incluir en la actualización y revisión de los planes o instrumentos de gestión de los espacios de la red Natura 2000 un apartado sobre adaptación de los mismos al cambio climático con, al menos, un diagnóstico que incluya un listado de especies y hábitats especialmente vulnerables, objetivos, acciones e indicadores de progreso y cumplimiento, así como un plan de conectividad con otros espacios protegidos.

Veamos a continuación el devenir del plan de gestión individualizado y si se han contemplado estos aspectos.

Con carácter previo a la redacción del segundo plan de gestión, se llevó a cabo una Memoria de Seguimiento del primer plan de gestión 2014-2020, que revisó el grado de ejecución de las medidas y actuaciones contempladas en el Programa de Actuaciones y evaluó el grado de consecución de los objetivos de conservación a partir de un sistema de indicadores. En esta línea, la Memoria incluye, por una parte, una revisión y actualización de datos del inventario y diagnóstico territorial del espacio protegido Red Natura 2000; y por otra, el diagnóstico del estado de conservación de cada uno de sus valores naturales. En base a los resultados obtenidos, se procedió a la elaboración de un nuevo plan de gestión y un nuevo Programa de Actuaciones para el siguiente periodo de aplicación (2021-2027).

Uno de los puntos que centran nuestra atención son precisamente las presiones y amenazas en el conjunto del espacio protegido, cuya intensidad se mide en niveles de importancia elevada, media o baja. Mientras que en el plan de gestión de 2014 se subsumen en el apartado II «Inventario y Diagnóstico», en el plan de gestión de 2022 se les dedica un apartado específico.

Si comenzamos por el plan de gestión de 2014, las presiones y amenazas derivadas de la agricultura, como los cultivos, el pastoreo no intensivo de ganado o la ausencia de pastoreo eran en general bajas, pero existentes. Lo mismo sucedía con las provenientes de la silvicultura; transportes y redes de comunicación; urbanización, desarrollo residencial y comercial; procesos naturales bióticos y abióticos; y catástrofes naturales. En el apartado intrusión humana y perturbaciones se detectó una presión media representada por la utilización de vehículos todoterreno, y baja en la realización de actividades de uso público en el medio natural. La contaminación difusa de aguas superficiales causada por actividades agrícolas y forestales representaba una amenaza media, al igual que las especies invasoras y las

especies alóctonas. Las alteraciones del sistema natural se calificaron como una amenaza media y el cambio climático se contempló entre las presiones y amenazas únicamente para señalar que traía causa del incremento de las temperaturas medias y el descenso de las precipitaciones.

En aquel plan de gestión se consideró como principal presión y amenaza el riesgo de incendios. También se contemplaron como amenazas las infraestructuras relacionadas con el abastecimiento de agua y energía –embalses de regulación y minicentrales–.

A raíz de la Memoria de Seguimiento, el plan de gestión de 2022 considera que una de las principales amenazas en este espacio protegido es el abandono de la actividad ganadera extensiva que provoca cambios en el paisaje, pasándose de un espacio con amplios pastizales hacia ecosistemas más cerrados de matorral y bosque que aumentan el riesgo de incendios y suponen una amenaza media. Con carácter general, han aumentado las presiones y amenazas en la práctica totalidad de los sectores, sobremanera la presión de las infraestructuras de regulación y uso del agua, de las líneas de transporte de energía y carreteras y de la contaminación difusa de aguas superficiales. La captura con trampas, venenos y caza furtiva requieren concienciación y vigilancia, al igual que sucede con la proliferación sin control de especies exóticas e invasoras. Por último, ciertas actividades de ocio y uso público, como la utilización de vehículos todoterreno, esquí, incluido el de fuera de pista, u otros deportes al aire libre representan una amenaza alta que precisa una adecuada ordenación. Lo mismo sucede con futuros proyectos como el de ampliación de la estación de esquí de Valdezcaray.

A diferencia del anterior, en este Plan de gestión de 2022, el cambio climático supone una gran presión y amenaza para algunos hábitats y especies que retroceden en número y/o área de distribución. Los períodos de clima frío y lluvioso se limitan por el incremento de las temperaturas medias y el descenso de precipitaciones, lo que provoca la sustitución de formaciones vegetales por otras mejor adaptadas. Estas circunstancias afectan mayoritariamente a las comunidades higrófilas de alta montaña como la de los humedales, y también a los anfibios que dependen de las condiciones de humedad más que otros organismos. Otra secuela asociada es el aumento de la radiación ultravioleta B, que provoca efectos nocivos en algunos seres vivos, como las plantas.

Ambos planes contemplan los aspectos estratégicos para la gestión del espacio, si bien en el plan de 2022 se han seleccionado aquellos que requieren una intervención prioritaria para alcanzar

los objetivos de conservación: 1. Bosques de frondosas. 2. Pastizales y matorrales de alta montaña. 3. Humedales de alta montaña. 4. Flora y fauna amenazada. 5. Prevención de incendios. 6. Mejora del conocimiento.

Consideramos necesario traer a colación el exhaustivo informe llevado a cabo por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022c) bajo el título «Los incendios en la Red Natura 2000: situación, prevención y propuestas para una gestión integral» por ser una de las peores amenazas para estos espacios.

En cuanto al régimen de protección, dentro del apartado zonificación general, el plan de gestión de 2022 ha optado por delimitar en exclusiva las zonas de uso restringido (conservación prioritaria). Ello es debido a que, con carácter general, el aprovechamiento de los recursos naturales, preferentemente forestales y ganaderos, resulta compatible con la conservación de los valores Red Natura 2000; a lo que se suma el hecho de que el territorio esté sujeto a una ordenación urbanística a través de la Directriz de Protección del Suelo no Urbanizable de La Rioja, y en su mayor parte, catalogado como monte de utilidad pública.

Si nos detenemos en la regulación de usos y actividades, el Plan de Gestión de 2022 nos ofrece una mejor sistematización. En el conjunto del espacio están prohibidos aquellos que supongan una destrucción o deterioro irreversible de hábitats y/o especies –difícil de baremar-; la instalación de parques eólicos en la totalidad del ámbito territorial; a lo que se añaden las restricciones a operaciones aeronáuticas, especialmente con drones.

En las zonas de uso restringido/conservación prioritaria quedan prohibidas las actividades sujetas a licencia urbanística excepto las que resulten autorizables; las instalaciones para producción de energía solar, salvo las de autoconsumo; determinadas actividades deportivas en zonas sensibles para nidificación en los roquedos durante determinado período; el ejercicio de la caza en los cortados rocosos y en una franja en torno suyo de cien metros durante un período determinado; y el ejercicio de determinadas actividades cinegéticas, recreativas y forestales que pudieran afectar a la reproducción del buitre negro en un radio de 300 metros en torno a los puntos de nidificación –del 15 de enero al 15 de julio–.

Asimismo, se proporcionan criterios orientadores para la gestión de las actividades sectoriales que se desarrollen en el territorio de la ZEC, como la actividad minera y extractiva, o la producción de energías renovables.

Por último, en el Programa de Actuaciones se relacionan las acciones que lo configuran y su estimación presupuestaria. El total del presupuesto estimado para su realización es de 6.691.250 euros y las partidas más elevadas se destinan a tratamientos selvícolas en masas forestales para ordenación del combustible y prevención de incendios; así como a la creación y mantenimiento de pistas forestales.

Como conclusión, si bien es cierto que, en general, los planes de gestión para espacios Red Natura 2000 no pueden ser uniformes a la vista de la variedad de enfoques, recursos, prioridades o capacidades que inciden en su desarrollo; también es cierto que lo esencial es la implementación de la gestión y la valoración de su eficacia, de ahí que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico esté abordando una serie de acciones para su mejora en los espacios protegidos Red Natura 2000 en España¹⁵, y en línea del Plan estratégico nacional de 2022 más arriba reseñado.

En esta misma estela, uno de los aspectos centrales del programa de mejora de la Red Natura 2000 es la actualización de las vigentes Directrices de conservación aprobadas en 2011. Por este motivo, el Comité de Espacios Naturales Protegidos acordó revisarlas, incorporando diversos apartados para mejorar la coherencia de los contenidos de los planes de gestión con las exigencias recogidas en las notas orientativas de la Comisión Europea sobre la declaración de ZEC y establecimiento de objetivos y medidas de conservación, así como en los documentos derivados de los procedimientos, sentencias y doctrina jurisprudencial aparecidos a lo largo de los últimos once años¹⁶.

En nuestra opinión, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha invertido un gran esfuerzo en la elaboración de los segundos planes de gestión de sus Zonas de Especial Conservación y del correspondiente Plan de Actuaciones por cuanto ya contaba con los elementos suficientes y la información adecuada para efectuar un balance de la eficacia de la gestión aplicada durante seis años. Al mismo tiempo, aunque su aprobación fue posterior, en la redacción de estos planes se ha tenido en cuenta el contenido de la nueva Ley de Biodiversidad y Patrimonio Natural en lo concerniente a los espacios Red Natura 2000.

Habitualmente, estos planes de gestión se dotan de un alto contenido científico y técnico patrocinado por una serie de datos complejos sobre distribución de hábitats, especies y su nivel de protección, que responden a trabajos de campo efectuados por expertos

¹⁵ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022a).

¹⁶ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022b).

en la materia. Sus resultados son esenciales para baremar la implementación de los planes de gestión.

Sin embargo, nos da la sensación de que se margina la participación de aquellos que se consideran los auténticos gestores activos de estos espacios, agricultores, ganaderos o silvicultores, sin cuyo trabajo no se lograría un estado ambientalmente favorable; o de aquellos otros con intereses directos o indirectos. En fin, las «comunidades locales» a las que se refiere el Marco Mundial Kunming-Montreal. Así, no se determinan las herramientas necesarias para conseguir involucrar a la propiedad privada en las acciones de conservación recogidas en el plan, ni tampoco se especifican o cuantifican los servicios ecosistémicos o las posibles compensaciones que pudieran corresponderles.

Se cumple parcialmente con lo establecido en el párrafo 4 del art. 24 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Aunque el plan de gestión se refiere a la relación con otros espacios protegidos e instrumentos de conservación, lo cierto es que se lleva a cabo de manera descriptiva y no contempla un verdadero plan de conectividad con otros espacios protegidos, tal y como marca la Ley. No existe un apartado concreto sobre la adaptación de los espacios Red Natura 2000 al cambio climático, sino que esta realidad se contempla esencialmente entre las amenazas y presiones, si bien se apuntan las formas en que reaccionan determinadas especies arbóreas frente al cambio climático, su posible evolución y puntuales estrategias de adaptación.

Se debería haber efectuado un especial hincapié máxime cuando Red Natura 2000 debe concebirse como un espacio para mitigar el cambio climático y su mera existencia contribuye a luchar contra sus efectos.

En otro orden, más allá de la localización de los municipios, sus normas urbanísticas o la titularidad de bienes –en su mayoría montes de utilidad pública–, lo cierto es que no se especifica cómo se integran en estos espacios, su participación o los factores que pueden influir en el desarrollo socioeconómico de sus términos municipales. Las zonas periféricas de protección y las áreas de influencia socioeconómica no se contemplan como tales, cuando más allá de la delimitación del espacio la protección es esencial, tanto desde la perspectiva conservacionista como, sobremanera, del desarrollo social y económico de la zona y sus habitantes.

Quizá se ha perdido una oportunidad para ahondar en aquellos aspectos sobre los que incluso ya existen pronunciamientos de nuestros Tribunales en orden al alcance de la potestad de intervención de la administración.

5. SENTENCIA N.º 517/2023 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA DE 10 DE NOVIEMBRE DE 2023: INFORME DE AFECCIÓN A LA RED NATURA 2000 PROVENIENTE DE CULTIVOS DE VIÑEDO Y SU REPERCUSIÓN EN AVES ESTEPARIAS

En lugar de llevar a cabo una recopilación de las sentencias de mayor interés relacionadas con Red Natura 2000 como veníamos efectuando en otras aportaciones; en esta ocasión hemos considerado conveniente seleccionar un supuesto concreto donde la cuestión controvertida se centra en la necesidad de llevar a cabo un informe de afección a la Red Natura 2000, la viabilidad de su contenido, y su conexión con la presencia de aves esteparias en cultivos de viñedo.

En esta elección ha coadyuvado la aprobación en 2022 de la Estrategia de conservación de aves amenazadas ligadas a medios agro-esteparios en España¹⁷. Entre las amenazas sobre el hábitat de estas especies esteparias se encuentra la intensificación y transformación agrícola que incluye, entre otras, la transformación de viñedo y olivar tradicionales a cultivos en espaldera, dado que el desarrollo de este tipo de cultivo de porte elevado es evitado por las aves al limitar su visibilidad, además de incrementar el riesgo por colisión.

En la misma línea, existen estudios científicos demostrativos de que el proceso de reforma del viñedo, que en muchas regiones de España está pasando de su forma tradicional de cultivo en vaso (de baja altura) a la forma de espalderas (viñedos elevados soportados por estructuras metálicas), está afectando negativamente a la avutarda (*Otis tarda*); lo que también repercute en la distribución espacial de estas aves.

Otro antecedente relacionado con la cuestión que se discute, aunque se trate de distinta Comunidad Autónoma, es el hecho de que Castilla-La Mancha haya aprobado un proyecto de orden para la revisión del Plan de gestión de las zonas de especial protección para las aves de ambientes esteparios, con la finalidad de adaptarlo a los nuevos desafíos a los que se enfrenta la agricultura y el medio ambiente europeo y así acompañarlo a su política agraria común para el periodo 2023-2027.

Con estos antecedentes, vamos a examinar el supuesto concreto resuelto por la Sala. El recurso contencioso-administrativo formu-

¹⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022d).

lado por una mercantil deviene de la petición de un informe de afección a la Red Natura 2000 y la Biodiversidad que cursó la propia recurrente en relación a una plantación de viñedo en espaldera de 20,36 hectáreas. Es parte demandada la Junta de Extremadura.

El informe de afección a Red Natura 2000 fue desfavorable al considerar que la tipología de plantación en espaldera afecta negativamente a la comunidad de aves esteparias, máxime cuando la superficie solicitada es de gran interés para éstas y su hábitat, cuya pérdida es una de las más graves amenazas existentes en la actualidad.

Asimismo, los recintos solicitados se incluyen dentro del elenco previsto en la Resolución de 13 de agosto de 2021, de la Dirección General de Sostenibilidad, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto de transformación de Tierra de Barros de Badajoz, donde se destaca que la plantación de cultivos permanentes en tierra arable o la intensificación de cultivos de marcos tradicionales a más intensivos puede tener efectos negativos sobre las aves esteparias en algunas zonas, de ahí que se deba recabar el informe de afección ambiental.

Por su parte, la recurrente considera que la superficie solicitada se encuentra fuera de la Red Natura 2000 y de cualquier otra zona de calificación de área protegida para aves esteparias, conforme a lo dispuesto en el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, que regula esta Red en Extremadura, entendiéndose que la calificación ambiental de afección es unilateral, subjetiva, genérica y carente de la más mínima motivación o evaluación técnica.

A sensu contrario, la Administración demandada entiende que su resolución se basa en los datos obtenidos durante los años 2016 a 2023 por los Agentes de Medio Ambiente y, en concreto, cita el avistamiento de avutardas y de otras especies en distintos años y a distintas distancias del terreno agrícola.

La Sala considera que el informe de afección resulta necesario. Sin embargo, anula la resolución recurrida para que la Administración, con retroacción de las actuaciones, realice un informe adecuado que permita a la recurrente conocer las causas concretas por las que resulta desfavorable. En opinión de la Sala, la cuestión afecta a sus propios intereses y los restringe, por lo que tiene derecho a una información pormenorizada en vía administrativa, e incluso a presentar un contrainforme.

Una información que no se puede posponer hasta llegar a la vía judicial, máxime teniendo en cuenta que ha sido el propietario y el cultivador de los terrenos el que por su propia iniciativa ha solicitado el informe de afección ambiental de conformidad

con lo dispuesto en el art. 8 y en el anexo I del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura. Al hilo de esta cuestión, en la solitud del informe, el interesado debe describir la actividad, justificarla y determinar la repercusión sobre los valores naturales, incluida la fauna, así como proponer las medidas preventivas y correctoras que eviten la afección.

En definitiva, previa estimación del recurso planteado, la Administración deberá efectuar un informe sobre los aspectos críticos a los que se refiere la Resolución de 13 de agosto de 2021, totalmente insuficiente y carente de las explicaciones pertinentes. De hecho, no justifica ni razona por qué se trata de áreas críticas vitales para la supervivencia y recuperación de cada especie, compuestas por territorios de reproducción, nidificación y crianza de pollos, ya que simplemente se habla de un avistamiento.

Es más, la Resolución recurrida dice que «lo realmente peligroso es llevar a cabo la plantación de cultivos permanentes en la tierra arable o la intensificación de cultivos en marcos tradicionales a más intensivos, es decir, ya existe viñedo en la zona y lo importante es cómo esta intensificación puede afectar a los bienes jurídicos protegidos con relación a estas aves para las que, en principio, no basta su simple avistamiento, en la mayoría de los casos a varios cientos de metros».

Sobre la base de estas afirmaciones, aflora de nuevo el conflicto de intereses entre la normativa sobre la conservación de la biodiversidad y el derecho de propiedad privada. La restricción de este derecho fundamental debe ser proporcionada, de ahí que en este caso concreto se considera imprescindible un informe de afección a Red Natura 2000, que además fue solicitado por la propia recurrente; y que sea lo suficientemente motivado en base a una información fehaciente que justifique ampliamente aquella afección.

Es necesario evitar la pérdida de biodiversidad, pero también hay que valorar la implicación de los agricultores en la conservación y gestión activa del territorio, sobremanera, cuando se trata de limitar su derecho de propiedad y, por ende, su *modus vivendi*. Una cuestión que, a pesar del tiempo transcurrido, no está resuelta.

BIBLIOGRAFÍA

- CASAS, F., GURARIE, E., FAGAN, W. F., MAINALI, K., SANTIAGO, R., HERVÁS, I., PALACÍN, C., MORENO, E., VIÑUELA, J. 2020. Are trellis vineyards avoided? Examining how vineyard types affect the distribution of great bustards. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 289, 106734.

- DE SADELEER, N., El nuevo Pacto por la Naturaleza de la UE. De la ambición a la realidad. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 136, 2023, 16 pp.
- DEL CASTILLO MORA, D. Espacios Naturales Protegidos: una estrategia para una década. En *Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia estatal Boletín Oficial del Estado. Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT). Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), 2023, pp. 575-597.
- EUROPARC-ESPAÑA (2024), *Anuario 2023 del estado de las áreas protegidas en España*. Madrid, Ed. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, 56 pp.
- GARCÍA URETA, A.:
- La inadaptación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de las Leyes 42/2007 (Patrimonio Natural) y 21/2013 (Evaluación ambiental) a la Directiva de Hábitats de la Unión Europea. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 131, 2023, 27 pp.
 - Propiedad privada, compensación por daños a actividades económicas y Natura 2000. Comentario al Asunto C-238/20, SATINI-S SIA, STJUE (Sala Tercera) de 27 de enero de 2022. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 121, 2022, 13 pp.
- HERRÁIZ SERRANO, O. La política ambiental de Aragón durante 2022: siguen los avances en la declaración de espacios protegidos al tiempo que se mantiene la polémica por la planificación aprobada de muchos de ellos. En *Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia estatal Boletín Oficial del Estado. Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT). Centro Internacional de Estudios de derecho Ambiental (CIEDA), 2023, pp. 727-753.

OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS

COMISIÓN EUROPEA:

- (2022a). Financing Natura 2000. EU funding opportunities in 2021-2027. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/686e40b8-e089-11ec-a534-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-259034635>
- (2022b). Assessment of the measures established in Special Protection Areas and their effectiveness. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b81bea2f-8fd0-11ed-b508-01aa75ed71a1/language-en>
- (2022c). Boletín de Información de la Naturaleza Natura 2000. Número 52. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/e516153c-2e59-11ed-975d-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-314775708>

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO:

- (2022a). Boletín Red Natura 2000 en España, n.º 4. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/rn2k/boletines/boletinrn2000_n4_tcm30-545893.pdf

- (2022b). Boletín Red Natura 2000 en España, n.º 5. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/boletinrn2000_n5_ok_tcm30-549365.pdf
- (2022c). Los incendios en la Red Natura 2000: situación, prevención y propuestas para una gestión integral. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/publicaciones/mitesco-librolosincendiosenrednatura-pdfdigital2022_tcm30-550138.pdf
- (2022d). Estrategia de conservación de aves amenazadas ligadas a medios agro-esteparios en España. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/publicaciones/estrategias/pbl_estrategia_aves_esteparias_tcm30-542262.pdf

