

Red Natura 2000: transición energética renovable y su repercusión en espacios Red Natura 2000

EVA BLASCO HEDO

FERNANDO LÓPEZ PÉREZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA BIODIVERSIDAD 2030. 3. INFRAESTRUCTURA VERDE. APROBACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL. 4. RED NATURA 2000 Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 4.1. Compatibilidad entre políticas energéticas y ambientales. 4.2. De las estrategias a la normativa. 4.3. Una zonificación ambiental para las energías renovables en espacios red natura 2000. 4.4. Prohibición de la instalación de un parque eólico en red natura 2000 pese a la aprobación del proyecto por la Xunta de Galicia en fecha 28 de mayo de 2009. 5. PLANES DE GESTIÓN NATURA 2000 EN ARAGÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo presenta las principales novedades de Natura 2000 durante el 2020, centrandó una primera parte en el análisis de la Estrategia para la Biodiversidad 2030 de la Unión Europea y la Estrategia Nacional de la Infraestructura Verde. En segundo lugar, se analiza la repercusión que la transición energética hacia un modelo renovable va a provocar en los espacios Red Natura 2000, teniendo en cuenta que los nuevos parques eólicos y plantas fotovoltaicas precisan una importante ocupación de territorio e inciden en la biodiversidad. Se examina la forma en que se ha traducido la política a la normativa y jurisprudencia, trayendo a colación la herramienta que se ha presentado a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico cuyo resultado es una zonificación de sensibilidad ambiental del territorio nacional para energías

renovables. Se cierra el trabajo con una sucinta referencia a la aprobación de los planes de gestión de Natura 2000 en Aragón, como novedad destacable de este año en lo que concierne a estos instrumentos cuya aprobación es obligatoria en virtud del artículo 6 de la Directiva de Hábitats.

ABSTRACT: This paper presents the main developments in Natura 2000 during 2020, focusing firstly on the analysis of the European Union's Biodiversity Strategy 2030 and the National Strategy for Green Infrastructure. Secondly, it analyzes the repercussions that the energy transition towards a renewable model will have on the Natura 2000 Network areas, taking into account that the new wind farms and photovoltaic plants require a significant occupation of territory and have an impact on biodiversity. The way in which the policy has been translated into regulations and jurisprudence is examined, bringing up the tool that has been presented through the Ministry for Ecological Transition and the Demographic Challenge, the result of which is a zoning of environmental sensitivity of the national territory for renewable energies. The work closes with a brief reference to the approval of the Natura 2000 management plans in Aragon, as a noteworthy novelty this year with regard to these instruments whose approval is mandatory under Article 6 of the Habitats Directive.

PALABRAS CLAVE: Espacios naturales protegidos. Infraestructura Verde. Lugares de importancia comunitaria. Planes de gestión. Red Natura 2000. Zonas de especial conservación. Zonas de especial protección para las aves. Energías Renovables. Ordenación del territorio. Zonificación ambiental.

KEYWORDS: Protected natural areas. Green Infrastructure. Sites of Community Importance. Management Plans. Natura 2000 Network. Special Areas of Conservation. Special Protection Areas for Birds. Renewable Energies. Territorial Planning. Environmental Zoning.

1. INTRODUCCIÓN

En este 2020 lleno de incertidumbres sobrevenidas, se aborda la redacción de este capítulo analizando, en primer lugar, las repercusiones del Informe IPBES 2019 sobre la planificación estratégica en materia de biodiversidad para la siguiente década 2021-2030. A nivel comunitario, pues la Cumbre mundial para la biodiversidad, que se iba a celebrar en la ciudad china de Kunmíng, se ha retrasado a mayo de 2021 por causa de la pandemia. En este sentido, la Unión Europea ha mantenido su compromiso de

renovación de las Metas de Aichi, mediante la aprobación de la Estrategia para la biodiversidad 2030, que es objeto de examen en el epígrafe 2, y que nos deja nuevas (y ambiciosas) metas para Natura 2000.

De igual manera, se quiere dejar constancia de la aprobación de la Estrategia Nacional de la Infraestructura Verde -epígrafe 3-, y de sus principales postulados, que auguran una revolución en la planificación sectorial y en la evaluación ambiental, por la obligación de tener en cuenta en sus procedimientos de aprobación, cuestiones novedosas al respecto de esta Infraestructura.

La parte nuclear de nuestra aportación se centra en la incidencia que el cambio de nuestro modelo energético, patrocinado desde la UE a través de una transición energética centrada en las energías renovables - particularmente en la eólica y fotovoltaica-, va a provocar en los espacios Red Natura 2000 -epígrafe 4-. El principal efecto medioambiental de la maximización de potencia renovable que se pretende instalar en la próxima década es la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, es necesario sopesar otra serie de efectos ambientales sobre factores como el uso de suelo, el patrimonio natural y la biodiversidad, que pueden no resultar positivos si no se adoptan medidas adecuadas que se traduzcan en normativa eficaz y aplicable. Objetivos energéticos tan ambiciosos deben resultar compatibles con la protección de especies y hábitats. De ahí que nos hayamos centrado en la traducción de las políticas a la normativa para conocer los condicionantes ambientales asociados a los proyectos de instalaciones de renovables cuando se pretenden ubicar en espacios Red Natura 2000. En esta línea, destacamos la metodología elaborada por el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, MIITECO) para que promotores y administraciones conozcan desde fases tempranas aquellos condicionantes ambientales, lo que ha dado lugar a un modelo de zonificación de sensibilidad ambiental, uno de cuyos indicadores es precisamente Red Natura 2000. En este mismo apartado se ha incluido el comentario de una sentencia del TSJ de Galicia por su conexión con esta temática y su relevancia práctica.

Finalmente, se informa sobre la aprobación de numerosos planes de gestión de Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Aragón -epígrafe 5-, dado el constante señalamiento que desde esta sede habíamos hecho al respecto de esta Comunidad Autónoma y su retraso en cumplir con esta obligación que se deriva del artículo 6 de la Directiva de Hábitats.

2. ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA BIODIVERSIDAD 2030

El 2020 era un año clave para la biodiversidad, como final del periodo marcado por el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 -aprobado en la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica (COP10 en Nagoya)- para la consecución de las conocidas como *20 Metas de Aichi*. Éstas, a su vez, habían tenido su reflejo en la Unión Europea, a través de la *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural* - Comunicación de la Comisión de 3 de junio de 2011, [COM (2011) 244 final-.

En consecuencia, era este 2020 el idóneo para valorar lo acontecido hasta el momento y, lo más importante, disponer para la próxima década. Sobre todo a la vista del Informe de la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES 2019), bajo el título *The global assesment report on biodiversity and ecosystem services*, con unas conclusiones ciertamente desalentadoras referentes al estado de la biodiversidad a nivel mundial, incluyendo a Europa.

Estos malos datos se vieron confirmados, ya en octubre de 2020, a través del Informe *State of Nature in the EU 2013-2018*. Informe elaborado por la AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2020), y que se basa en los datos suministrados por los propios Estados en virtud del mandato recogido en las Directivas de Aves y Hábitats.

En este contexto, a fin de hacer balance y preparar la siguiente década, estaba prevista la celebración de la COP15 en la ciudad china de Kunmíng, retrasada a mayo de 2021 por causa de la pandemia. No obstante, la Comisión Europea ha seguido adelante con su hoja de ruta, mediante la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, a través de la cual se aprueba 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-, encuadrada en una de las iniciativas recogidas en el Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019.

En esta Estrategia 2030, la Comisión comienza reconociendo el estado de crisis en el que se encuentra la naturaleza, con constantes alusiones al antedicho Informe IPBES (2019), para luego plantear una serie de ambiciosas medidas, a fin de que «de aquí a 2030, se vaya recuperando la biodiversidad de Europa», y dentro de una meta aún más ambiciosa para 2050, referente a que, a nivel internacional, todos los ecosistemas del mundo

se hayan recuperado, sean resilientes y estén adecuadamente protegidos. Es este, precisamente, el objetivo que marca la posición comunitaria de cara a la celebración de la COP15 de Kunmíng 2021.

Estas metas para el horizonte 2030, que se plantean en la Estrategia para proteger la naturaleza y revertir la degradación de los ecosistemas, incluyen, entre otras, las siguientes:

- Que el 30% de la superficie terrestre y marina de la Unión Europea, cuente con protección jurídica. Al respecto, en la parte terrestre no se anda lejos, sólo a un 4% -en España, el 27,34% de su superficie terrestre está integrado en Natura 2000-. Pero sí que constituye un esfuerzo considerable en la parte marina, pues a nivel comunitario se exige una superficie adicional del 19%.

Además, esta meta se completaría con la incorporación de corredores ecológicos para crear una *Red Transeuropea de Espacios Naturales*, mediante el fomento y apoyo en inversiones en infraestructura verde, por ejemplo.

- Que se establezca alguna figura de protección estricta de al menos el 10% de la superficie terrestre y marina (todavía lejos en el ámbito de la Unión, pues sólo cuentan con figuras de máxima protección el 3% terrestre y el 1% marino).
- Gestión eficaz de todos los espacios protegidos, mediante la definición de medidas y objetivos claros de conservación y seguimiento de los mismos.
- Refuerzo del marco jurídico para la recuperación de la naturaleza.

Son sólo estas algunas de las medidas recogidas por la Comisión en su Estrategia 2030, y que se complementan con muchas otras concernientes a detener la pérdida de polinizadores; plantar 3.000 millones de árboles; que al menos el 25% de la tierras agrarias estén dedicadas a la agricultura ecológica; medidas para mejorar la gobernanza de la biodiversidad y un largo etcétera, al que la Comisión quiere dedicar un presupuesto anual comunitario de 20.000 millones de euros al año, para inversión en Natura 2000 y la Infraestructura Verde. Cantidad ciertamente considerable, aunque también la Comisión calcula que los beneficios de Natura 2000 ascienden a entre 200.000 y 300.000 millones de euros al año (*cfr.* con los datos aportados en nuestra aportación a este [Observatorio de 2018](#)).

De forma incuestionable, estamos ante unos planteamientos ambiciosos dentro de la Unión Europea para Natura 2000, pero no hay que olvidar que la creación de la Red cumple el próximo año su 30 aniversario. Y en este tiempo, hemos tenido oportunidad de advertir acerca de los limitados avances en protección de la biodiversidad en la Unión Europea. Seguramente mucho tiene que ver con los escasos éxitos, el hecho de que poner en marcha la Red ha conllevado un trabajo bastante complejo, pues sólo el proceso de identificación, designación y declaración de espacios ha finalizado hace escasamente unos pocos años. Otro factor relevante radica en que, de los efectos de los planes de gestión, también es previsible que tardemos en constatar sus efectos positivos. En este sentido, como indica la COMISIÓN EUROPEA (2020a: p. 6), «hasta la fecha, sólo alrededor del 60% de los sitios de la red tienen planes de gestión Natura 2000 y la evidencia disponible sugiere que muy pocos de estos planes se están implementando, a menudo por falta de los recursos necesarios, tanto humanos como financieros».

Bajo estas premisas, resulta legítimo plantear incertidumbres acerca de la viabilidad de alcanzar los objetivos fijados para 2030, y no digamos ya de la consecución de los establecidos para 2050 para que todos los ecosistemas se encuentren en buen estado. Un dato muy revelador: para el 2050 quedan exactamente los mismos años (29), que los que han transcurrido desde la creación de la Red en 1992.

Estas comprensibles reservas, tienen ya su reflejo en algunos documentos de entidades ecologistas, como el publicado recientemente por ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2020), resaltando algunas de las carencias con las que, a su juicio, cuenta la Estrategia 2030.

En esta línea, si atendemos a los resultados del precitado Informe State of Nature in the EU 2013-2018, obtenemos algunos datos significativos. Así -COMISIÓN EUROPEA (2020a: pp. 3-5)-:

- De las aves silvestres presentes en la naturaleza, el 47% presentan un buen estado poblacional; siendo que por contra, un 39% tienen un estado deficiente o malo, siendo el 14% restante desconocido.
- En lo concerniente a las 1.4000 especies protegidas por la Directiva de Hábitats, un 27% cuenta con un buen estado de conservación, pero un 63% tiene un estado de conservación deficiente o malo (el 10% es desconocido).

- Por último, en lo referente a los 233 tipos de hábitats protegidos por la Directiva de Hábitats, la mayor parte (45%) se encuentran en estado de conservación desfavorable, el 36% en estado malo, y sólo el 15% gozan de un buen estado (el 4% restante es desconocido).

3. INFRAESTRUCTURA VERDE. APROBACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL

Con motivo de nuestra aportación a este [Observatorio de 2019](#), dejando puntual constancia de la aprobación de las Bases Científicas de la futura Estrategia Nacional de Infraestructura Verde, tratamos de dar contenido a lo que debía entenderse por Infraestructura Verde y el importante papel -sino esencial- de la Red Natura 2000 en el mismo.

En este sentido, ya tuvimos ocasión de comentar la dificultad de definir la Infraestructura Verde, tratando de depurar su significado a los efectos de nuestra legislación, al contar con diferentes vertientes desde el que abordarlo. Así, como señala OLCINA-CANTOS (2020: p. 3), no existe sobre la Infraestructura Verde «una definición universalmente aceptada, pero que se ha ido incorporando en normas y planes territoriales desarrollados en nuestro país». El concepto *paraguas*, al que aluden muy certeramente FERIA TORIBIO y SANTIAGO RAMOS (2017: pp. 121 y 137). No parece, en consecuencia, que la definición de Infraestructura Verde como herramienta de trabajo básica para la planificación territorial sea uniforme en todos los países donde se aplica, tal y como advierten VERA-REBOLLO, OLCINA-CANTOS y SAINZ-PARDO TRUJILLO (2019: p. 472).

En cualquier caso, comienza a detectarse en la doctrina, y no sólo en la estrictamente jurídica, el origen del concepto Infraestructura Verde en Estados Unidos en el siglo XIX, a través del arquitecto paisajista OLMSTEAD (conocido por ser el diseñador del Central Park de Nueva York), en concreto en la ciudad de Buffalo mediante la creación de un sistema de parques en red (1868). Así, puede consultarse a OLCINA-CANTOS (2020: p. 3), FARIÑA TOJO (2020: p. 3) o a URIARTE RICOTE (2020: p. 4).

Sin embargo, puntualiza FARIÑA TOJO (2020: p. 3), «en el momento actual el concepto de Infraestructura Verde sobrepasa la idea de red y de soporte vital tal y como se entendía al principio [...]» Añadiendo la idea de servicios ecosistémicos y, como continúa este autor, «probablemente sea la Unión Europea uno de los organismos más adelantados al respecto».

En consecuencia, y por contar por el momento el concepto de Infraestructura Verde con un carácter todavía abierto -probablemente aún en construcción-, debemos partir del caracterizado por la Unión Europea, COMISIÓN EUROPEA (2009), como «la red interconectada de espacios naturales, incluidos algunos terrenos agrícolas, como vías verdes, humedales, parques, reservas forestales y comunidades de plantas autóctonas, así como espacios marinos que regulan de forma natural los caudales de aguas pluviales, las temperaturas, el riesgo de inundaciones y la calidad del agua, el aire y los ecosistemas»; y cuyo objetivo es -COMISIÓN EUROPEA (2014)- mejorar la capacidad de la naturaleza para facilitar bienes y servicios ecosistémicos múltiples y valiosos, tales como agua y aire limpios, mejorando la calidad de vida, la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático, etc.

De esta manera, se parte de la idea de que resulta más económico el mantenimiento de estos servicios (aire, agua, etc.) proporcionados por los ecosistemas de forma natural, que a través del desarrollo de soluciones tecnológicas sustitutorias.

En cuanto a los elementos que conforman la Infraestructura Verde -COMISIÓN EUROPEA (2014)-, está compuesta por una amplia gama de diferentes elementos medioambientales que pueden operar a distintos niveles, desde pequeños elementos lineales como setos, escalas de peces o tejados verdes, hasta ecosistemas funcionales completos, tales como bosques de llanuras inundables, humedales o ríos que fluyen libremente. Cada uno de estos elementos puede contribuir a la infraestructura verde en zonas urbanas, periurbanas y rurales, tanto fuera como dentro de zonas protegidas, siendo que Natura 2000 es parte esencial de la implantación de la Infraestructura Verde para conservación de la biodiversidad.

En este mismo sentido, la COMISIÓN EUROPEA (2014) identifica a Natura 2000 como «la base de la Infraestructura Verde de Europa [...]. Ofrece numerosos servicios ecosistémicos a la sociedad, cuyo valor ha sido calculado entre 200.000 y 300.000 millones de euros anuales». VERA-REBOLLO, OLCINA CANTOS y SAINZ-PARDO TRUJILLO (2019: p. 472) lo resumen en que la Infraestructura Verde es la herramienta de gestión territorial que complementa la protección de la Red Natura 2000 fomentando la conexión entre dichos espacios.

En cualquier caso, y a nuestros efectos, puede consultarse a URIARTE RICOTE (2020: pp. 7 y ss.), quien efectúa un buen y completo análisis sobre el concepto *européo* de Infraestructura Verde.

En lo que afecta a España, la idea de Infraestructura Verde se recepciona en el año 2015, introduciendo un nuevo artículo 15 a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre -"Del Marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas"-, en el cual se incluía la obligación de elaborar una Estrategia Nacional sobre la Infraestructura Verde. Ésta tendría por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la Infraestructura Verde del territorio español, terrestre y marino, y, lo que constituye la *idea clave* a nuestro juicio, para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.

Pues bien, el 27 de octubre de 2020, con dos años de retraso respecto de lo indicado en la modificación legal de 2015, se ha aprobado por el Consejo de Ministros la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

En esta Estrategia se define -p. 7- la Infraestructura Verde como la red ecológicamente coherente y estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, diseñada y gestionada para la conservación de los ecosistemas y el mantenimiento de los servicios que nos proveen. Incluye espacios y otros elementos físicos "verdes" en áreas terrestres (naturales, rurales y urbanas) y marinas.

La Estrategia Nacional se constituye, en definitiva, como el documento de planificación estratégica que regula la implantación y el desarrollo de la Infraestructura Verde en España, estableciendo un marco administrativo y técnico armonizado para el conjunto del territorio español, incluyendo las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional. Es decir, la herramienta de planificación fundamental para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados de todo el territorio español y conectarlos entre sí.

En cuanto concierne al documento mismo, comienza la Estrategia con un Diagnóstico, el cual presenta un panorama ciertamente desolador, pero en la línea de lo ya descrito en ediciones anteriores de esta obra y a nivel no sólo español, sino también europeo y mundial, tal y como hemos referido en el epígrafe anterior.

Como es de suponer, las referencias a Natura 2000 son constantes en el documento, ya hemos señalado en ocasiones anteriores que sólo los espacios que la conforman alcanzan casi el 30% de nuestro territorio, siendo que -p. 51- «para alcanzar la conectividad ecológica en España es necesario ir más allá de la protección de la Red Natura 2000 (además de que la propia coherencia de ésta es una premisa de la Directiva Hábitat) y otros espacios protegidos, teniendo en cuenta que muchos lugares clave para alcanzar la conectividad espacial estarán situados fuera de estos espacios protegidos». Aludiéndose, igualmente -p. 59-, en referencia directa a Natura 2000, «el grado de aplicación de medidas de conservación y específicamente de conectividad es todavía muy escaso, no habiéndose puesto en marcha o dotados de presupuesto los planes de gestión de los espacios protegidos».

Finalmente, la Estrategia establece cuatro Objetivos generales, que muy resumidamente, son los siguientes:

- Aplicación de herramientas de planificación y gestión territorial, que vincule las actuaciones con los resultados esperados de conservación de la biodiversidad, de mantenimiento y restauración de la conectividad y la funcionalidad de los ecosistemas y sus servicios.
- Fortalecer la coordinación entre las Administraciones Públicas.
- Maximizar la integración transversal de los conceptos, objetivos y planteamientos de la Infraestructura Verde en los distintos niveles de planificación territorial.
- Promover el conocimiento, la investigación y la transferencia de información en el marco de los objetivos de la Infraestructura Verde.

Tales Objetivos, se proyectan en 8 Metas y diversas líneas de actuación. A nuestros efectos, y por las repercusiones prácticas que pueda llegar a tener, esencial nos parece la Meta 6, concerniente a incorporar de forma efectiva la Infraestructura Verde, la mejora de la conectividad ecológica y la restauración ecológica en las políticas sectoriales (especialmente, la ordenación territorial y del espacio marítimo y la evaluación ambiental), pues como se indica en la p. 183, se ha constatado en España «una insuficiente coordinación entre los instrumentos de ordenación territorial, sectorial y urbanística y las políticas de conservación de la naturaleza [...]. Se hace necesario, por lo tanto, la integración de la Infraestructura Verde en los distintos instrumentos de planificación territorial y sectorial».

Es decir, se prevé una plasmación directa de los postulados de la Estrategia, a priori de escaso valor normativo si atendemos a su naturaleza jurídica, sobre el territorio. Significativa es la relación de normas que la propia Estrategia identifica como reguladores de elementos de la Infraestructura Verde, tales como la ley de carreteras, aguas, costas, suelo y un largo etcétera -p. 9-.

Y es que, como certeramente señala URIARTE RICOTE (2020: pp. 11 y 12), «la Comisión Europea determinó que para materializarse se exige su normalización como modelo de gestión del territorio y que se integre plenamente en la aplicación de las políticas territoriales. Es necesario, en definitiva, que su diseño se incorpore en los instrumentos de planeamiento, inicialmente en los de naturaleza territorial, para expandirse gradualmente a los urbanísticos y a la planificación sectorial correspondiente».

De esta forma, en las evaluaciones ambientales y en la aprobación de los planes sectoriales estatales, en los planes de ordenación territorial y en los planes generales de ordenación urbana, por poner sólo algunos ejemplos, deberán tenerse en cuenta estas cuestiones. Casi nada. Y en lo que más expresamente afecta a Natura 2000, también en la redacción y aprobación de los planes de gestión deberá atenderse a los objetivos contenidos en la Estrategia -p. 189-.

Si ya hemos visto que el origen del concepto de Infraestructura Verde estaba muy vinculado al ámbito local, resulta notorio que la evolución del concepto ha trascendido hacia escalas mayores -regional y nacional-. Y en lo que afecta a Natura 2000, y la división en 9 regiones biogeográficas de toda la UE, debería ser también de escala europea, como demuestra la apuesta comunitaria conducente a crear una Red Transeuropea de Espacios Naturales, como uno de los objetivos de la Estrategia para biodiversidad 2030 vista en el epígrafe anterior.

No obstante, no puede desdeñarse el valor local de la Infraestructura Verde, de hecho la interrelación campo-ciudad resulta imprescindible, incluso cuando hablamos de Natura 2000. Resulta revelador a estos efectos lo indicado por la COMISIÓN EUROPEA (2020b: p. 6), en el sentido de que «la gran mayoría (82%) de las 808 ciudades de la UE analizadas (aquellas con más de 50.000 habitantes) tienen lugares Natura 2000 dentro de sus límites». Y es que, como señala la COMISIÓN EUROPEA (2020b: p. 6), el 65% de los ciudadanos de la Unión Europea vive a menos de 5 kilómetros de un sitio Natura 2000.

En cualquier caso, la Estrategia Nacional debe ser desarrollada por las Comunidades Autónomas -así lo establece el antedicho artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre-. En lo que concierne a Natura 2000, se recuerda que son las Comunidades Autónomas las que tienen competencias de gestión en la mayor parte del espacio integrado en la Red.

Al respecto, alguna Comunidad Autónoma ya se ha adelantado, como es el caso de Andalucía, a través de la aprobación en junio de 2018 del "Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía, una estrategia de Infraestructura Verde". Y en menor medida, la "Estrategia del patrimonio natural y la biodiversidad de Cataluña 2030" de julio de 2018, cuyo objetivo estratégico 3.1 es precisamente «planificar la Infraestructura Verde e integrarla en la ordenación del territorio». O mediante la aprobación en la Comunidad Valenciana del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del litoral de la Comunidad Valenciana mayo de 2018-, analizado por VERA-REBOLLO, OLCINA-CANTOS y SAINZ-PARDO TRUJILLO (2019: *in totum*). Más recientemente encontramos la experiencia vasca, mediante la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio, a través del Decreto 128/2019, de 30 de julio, analizadas en este caso por URIARTE RICOTE (2020: p. 13 y ss.).

Y a nivel de entornos metropolitanos, pueden encontrarse también experiencias en la materia como Barcelona y Sevilla -FERIA TORIBIO y SANTIAGO RAMOS (2016: p. 113)-. Por último, a nivel local, hallamos ciudades como Zaragoza con su Plan Director de Infraestructura Verde de 2017, que la define como la red interconectada de elementos y espacios urbanos y naturales, con conexiones ecológicas funcionales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad, tanto del medio natural, como de los asentamientos rurales y urbanos.

Cabe concluir con la importancia que a nuestro juicio constituye la aprobación de esta Estrategia, aunque de su resultado final habrá que esperar un tiempo considerable, sobre todo en cuanto afecte a la planificación sectorial que deberá atender necesariamente a la cuestión de la Infraestructura Verde, la conectividad y restauración ecológicas. Destacando la importancia que todas estas cuestiones pueden tener en la gestión y éxito de Red Natura 2000. Y es que, como ya indicamos en este [Observatorio en 2019](#), esta Red «no se constituye como una simple y masiva clasificación de espacios naturales, contemplados y gestionados de forma individualizada

como islas o reservorios de naturaleza, sino que se les supone una cierta unidad, no sólo jurídica, sino física, al menos en lo que respecta a las diferentes regiones biogeográficas que se contemplan». Y sin conexión, no hay Red.

4. RED NATURA 2000 Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

4.1. COMPATIBILIDAD ENTRE POLÍTICAS ENERGÉTICAS Y AMBIENTALES

A lo largo de este apartado se analizará la repercusión que comporta una imprescindible transición energética mediante el impulso definitivo de las energías renovables en los espacios Red Natura 2000, conectándolo con los aspectos más destacables de la normativa y jurisprudencia publicada a lo largo del 2020.

A modo de introducción, la máxima que durante este periodo se ha reflejado en la mayoría de los instrumentos normativos y no normativos de la UE que persiguen la integración entre clima y energía, ha sido que Europa se convierta en el primer continente climáticamente neutro en 2050, donde emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero se equilibren. Un objetivo muy ambicioso cuyo origen estuvo en el Pacto Verde Europeo.

Ahora bien, la confluencia de políticas energéticas y ambientales que habitualmente caracteriza la promoción de energías renovables, no debería concebirse como un conflicto de intereses públicos en cuya virtud la balanza se incline de un lado u otro en función de la ponderación que se efectúe o del mayor peso asignado a la utilidad pública que representan unas u otras. Al contrario, lo deseable es una auténtica compatibilidad, máxime teniendo en cuenta que ambas deben desarrollarse en aras al interés público.

Lo que queremos decir es que tanto una instalación eólica o fotovoltaica generadoras de energía eléctrica renovable, como la conservación y protección de especies y hábitats en territorios Red Natura 2000, benefician al interés general y, por ende, juegan en defensa del medio ambiente.

Y así lo ha entendido la UE en sus políticas de 2020, cuyo origen lo encontramos en el ya afamado Pacto Verde Europeo, una nueva estrategia de crecimiento caracterizada, entre otros, por la eficiencia en el uso de los

recursos y su disociación del crecimiento económico. Entre los objetivos de este Pacto figura el de incrementar la cobertura de zonas terrestres y marítimas protegidas con gran diversidad a partir de la Red Natura 2000. Probablemente, la clave se encuentre en la integración de los ecosistemas y sus servicios en la toma de decisiones¹.

Llama la atención que en este Pacto se haya plasmado la necesidad de que tanto la Comisión como los Estados miembros garanticen la aplicación y el cumplimiento efectivos de las políticas y la legislación, extremos que desafortunadamente en ocasiones se olvidan -BLASCO HEDO (2020: pp. 194-201)-. De hecho, la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental desempeñará un papel fundamental en nuestro ámbito.

En contraste con esta política largoplacista, resulta que Europa no está haciendo lo suficiente para abordar los retos medioambientales. De hecho, la Agencia Europea del Medio Ambiente ha identificado graves lagunas entre el estado del medio ambiente y los actuales objetivos de las políticas de la UE, a corto y medio plazo. El capital natural, pese a impregnar el acervo comunitario en la tan reiterada integración entre clima y energía, no se está protegiendo lo suficiente y, en lo que ahora nos concierne, la ordenación del territorio ha mejorado pero la fragmentación del paisaje sigue en aumento, con un claro perjuicio de los hábitats y la biodiversidad. Es más, “actividades como la producción de energía siguen causando pérdida de la biodiversidad”².

Esta realidad encuentra su reflejo en una de las principales arterias de la planificación energética, cuyo anclaje deviene del Reglamento de Gobernanza comunitario³, y que no es otra que nuestro Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) en su interacción con la Estrategia de la Descarbonización a largo plazo 2050. Si bien se traen a un primer plano los efectos medioambientales positivos de las energías renovables, también se destacan otros sobre su incidencia en el patrimonio natural y la biodiversidad que pueden resultar negativos si no se adoptan las adecuadas

¹ Orientaciones de la UE SWD (2019) 305 FINAL «Orientaciones de la UE sobre la integración de los ecosistemas y sus servicios en la toma de decisiones».

² “El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2020” (SOER 2020). El informe realiza una evaluación integrada del medio ambiente europeo e identifica lagunas entre el estado del medio ambiente y los actuales objetivos de las políticas de la UE a corto y a largo plazo. El estado del medio ambiente ha empeorado. Las tendencias medioambientales generales de Europa no han mejorado desde el último informe sobre la situación del medio ambiente publicado por la AEMA en 2015. La evaluación pone de manifiesto que la mayoría de los objetivos fijados para 2020 no se van a alcanzar, especialmente en materia de biodiversidad.

³ Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

medidas ambientales preventivas, correctoras y compensatorias. De ahí que las políticas y acciones tendentes a la implementación de renovables deberán alinearse con las políticas medioambientales reflejadas tanto en la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030 o en la Estrategia de la UE de la Granja a la Mesa. En definitiva, una transición energética que se subsuma dentro de una más amplia transición ecológica.

Hemos querido recoger textualmente una de las propuestas previstas en la Estrategia de Descarbonización: "Se prestará especial atención a los efectos acumulativos de las instalaciones renovables en el entorno rural, promoviendo criterios ambientales específicos, evitando la afección a valores ambientales frágiles o de interés para la conservación del medio, promoviendo el desarrollo rural sostenible y justo, y evitando las afecciones a los espacios naturales protegidos (...) que puedan suponer un especial riesgo para el mantenimiento del patrimonio natural, la biodiversidad y la actividad económica tradicional vinculada al territorio".

A partir de estas líneas llegamos a la conclusión de que los espacios Red Natura 2000 no son intocables, pero su selección para ubicar instalaciones de energías renovables debe tener carácter subsidiario, tanto por la preferencia de la protección del espacio como por la minimización de afecciones negativas derivadas de la instalación. Lo que queremos decir es que la transición energética patrocinada por las renovables debe aportar soluciones beneficiosas para todos y no jugar en detrimento de la Red.

4.2. DE LAS ESTRATEGIAS A LA NORMATIVA

En este contexto, nos planteamos a continuación la forma en que se ha trasladado la realidad descrita a nuestra normativa a lo largo del 2020, seleccionando aquellas que de forma directa o indirecta pueden afectar a Red Natura 2000. Tengamos presente que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, ya estableció la necesidad de consolidar redes ecológicas que permitieran los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de flora y fauna, así como el logro de la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular, entre los espacios protegidos Red Natura 2000.

Se debe puntualizar que, como consecuencia de la Covid-19 y siguiendo las pautas marcadas por la UE, tanto el gobierno central como los autonómicos han aprobado normativas tendentes a la agilización y simplificación administrativa con el objetivo de incentivar sectores económicos estratégicos, como el de las energías renovables. De hecho, reactivación económica, inversiones en nueva capacidad de generación renovable y simplificación de procedimientos de control de las actividades

económicas sujetas a intervención administrativa, son las expresiones con las que más frecuentemente nos topamos en el desarrollo de sus respectivos marcos jurídicos. Eso sí, siempre garantizando la tramitación ambiental asociada, lo cual no debería traducirse en un cumplimiento laxo de la normativa ambiental.

De esta manera se ha entendido también en la propia declaración ambiental estratégica del PNIEC (BOE núm. 9, de 11 de enero de 2021), cuando señala que la simplificación de los trámites administrativos para nuevos proyectos de energías renovables, en particular, la reducción de plazos, no deberá ir en detrimento de la correcta evaluación ambiental de los proyectos derivados del plan, especialmente en los estudios a realizar para identificar los impactos o potenciales efectos negativos del proyecto sobre el medio. Para ello se recomienda que el órgano sustantivo responsable de la información pública del proyecto adopte las medidas necesarias para garantizar que la documentación tenga la máxima difusión entre el público.

Es cierto que la conjugación de intereses que preside el procedimiento de autorización de instalaciones energéticas en territorios Red Natura 2000 nunca ha sido tarea fácil, de ahí que resulte clave la motivación de las decisiones administrativas y el cumplimiento de la normativa ambiental.

Partiendo de la realidad descrita, en la Comunidad Valenciana, sobresale el Decreto-Ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. Su título III regula el régimen jurídico y el procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos, donde destacan los criterios de localización e implantación de las instalaciones, remitiéndose en el caso de los parques eólicos a lo dispuesto en las Normas del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (PECV).

Las centrales fotovoltaicas, incluidas sus infraestructuras de evacuación, deberán evitar "con carácter general, la ocupación de suelo no urbanizable protegido o afectado por figuras de protección medioambiental, así como los espacios de elevado valor natural con independencia de su grado de protección legal".

Si un precepto de esta norma merece nuestra atención es el artículo 9 -"Criterios específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental"- . Teniendo en cuenta que la zonificación del espacio Natura 2000 prevista en sus respectivos instrumentos de gestión, organiza habitualmente el territorio en función de los recursos naturales existentes y la capacidad de cada zona para acoger

potenciales usos e infraestructuras, resulta que este precepto establece tres criterios posibles para el desarrollo de los proyectos de centrales fotovoltaicas en espacios Red Natura 2000.

En primer lugar, se consideran compatibles y, por tanto, se podrán someter a los trámites oportunos para su instalación, los proyectos que se pretendan ubicar en la categoría de zonificación D de los espacios de la Red Natura 2000, es decir, en aquellos de menor afección al patrimonio natural. En segundo lugar, prevé una compatibilidad condicionada a la aplicación previa de la normativa sectorial que sea de aplicación en cada caso, de aquellos proyectos de centrales fotovoltaicas que se pretendan ubicar, o bien en espacios de Red Natura 2000 -ZEC y ZEPA-, con norma de gestión aprobada, en áreas C; y en LIC y ZEPA sin norma de gestión aprobada, condicionada a la evaluación de repercusiones establecida en el Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell por el que se regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000.

Por último, no se consideran compatibles los proyectos de centrales fotovoltaicas que afecten a los Espacios de Red Natura 2000 -ZEC y ZEPA-, con norma de gestión aprobada, en áreas A y B, es decir, en aquellas zonas donde la diversidad biológica sea de mayor calidad.

Compatibilidad total, compatibilidad condicionada e incompatibilidad son los tres supuestos que finalmente se manejan. Es más, estos criterios ambientales y territoriales son perfectamente objetivables y en los anexos I y II se encuentran los correspondientes enlaces URL a las capas cartográficas oficiales que permiten su aplicación a los proyectos de centrales fotovoltaicas.

A la vista del contenido de este artículo 9, nos planteamos el siguiente interrogante: ¿es posible que de forma apriorística se establezca que el proyecto resulta incompatible con el espacio Red Natura afectado? Seguramente esta posibilidad exigirá matizaciones. De momento, la Exposición de Motivos de la norma, y desde un punto de vista ambiental y territorial, prevé para las centrales fotovoltaicas la necesidad de mantener la estructura y funcionalidad de la infraestructura verde del territorio, sus procesos ecológicos y sus servicios ambientales. Asimismo, los criterios de naturaleza territorial y paisajística hacen hincapié en la preferencia de la implantación de estas centrales en los suelos más degradados, los de menor valor agrícola, paisajístico y de conectividad territorial, así como evitar suelos afectados por riesgos naturales.

En definitiva, el conjunto de criterios repercutirá en la selección de espacios Red Natura para desarrollar proyectos de instalaciones fotovoltaicas.

Si descendemos a Canarias, a través del Decreto-ley 15/2020, de 10 de septiembre, la Comunidad Autónoma establece una serie de medidas urgentes de simplificación y agilización administrativas con la finalidad de reactivar la actividad económica en determinados sectores estratégicos, entre ellos el energético renovable, sin olvidar que las medidas de reactivación deben atender a criterios de sostenibilidad ambiental y de utilización racional de los recursos naturales. De hecho, estas medidas se proyectan sobre suelos rústicos protegidos por razones ambientales, donde son numerosas las excepciones que se introducen para su salvaguarda, y también para los incluidos en zonas Red Natura 2000. En tal sentido, a través de su Disposición final novena se modifica la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias⁴.

Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra ha aprobado la Ley 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las actividades con incidencia ambiental. Únicamente destacaremos la necesidad de que las exigencias y los condicionamientos ambientales se integren en el diseño de las actividades desde su planteamiento inicial.

Por último, a través del Decreto 17/2020, de 22 de mayo, se ha aprobado el Plan de Gestión Natura 2000 de Formentera. En lo que se refiere a la instalación potencial de parques eólicos -atendiendo a su importancia por la afección que ello puede generar sobre los tipos de hábitats y especies Natura 2000-, en tierra se identifican zonas con potencial como La Mola (ZEC y ZEPA) y el Área entre Punta Rasa y el Cap de Barbaria (ZEC y ZEPA).

Resulta indudable que la transición energética beneficia al medio ambiente pero también es cierto que su desarrollo, sobre todo, en los proyectos de grandes instalaciones, provoca un impacto en el territorio donde

⁴ Se modifica el apartado 2 del artículo 64 conforme al siguiente tenor: «2. En particular, en el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural incluido en espacios naturales protegidos, sólo serán posibles los usos y las actividades que estén expresamente previstos en los correspondientes planes y normas de dichos espacios o, en su defecto, en el respectivo plan insular de ordenación. En el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural no incluido en espacios naturales protegidos, sólo serán posibles los usos y las actividades que estén expresamente previstos en los planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000, en su defecto el correspondiente plan insular de ordenación y, en defecto de este último, el respectivo plan general municipal, o, en ausencia de ordenación, los que sean compatibles con la finalidad de protección o necesarios para la conservación y, en su caso, el disfrute público de sus valores».

se asientan, y más cuando se trata de zonas Red Natura 2000 caracterizadas por la necesidad de conservación y protección de hábitats y especies - ROMERO ALOY (2020: pp. 63-65, 67-70)-.

Es necesario evitar los impactos ambientales negativos a través de autorizaciones proporcionadas y, al mismo tiempo, sopesar la necesidad de cumplir el derecho ambiental. Nos invita a la reflexión el Informe titulado "Estado de Derecho ambiental: primer Informe global", publicado por ONU Medio ambiente, donde se pone de relieve que uno de los mayores desafíos para detener la pérdida generalizada de especies y hábitats es superar la incapacidad de aplicar y hacer cumplir plenamente las regulaciones.

4.3. UNA ZONIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN ESPACIOS RED NATURA 2000

Partamos de un dato clave: unos 60.000 nuevos MW de potencia renovable eólica y fotovoltaica se instalarán en la próxima década si se quieren cumplir las previsiones de nuestro PNIEC. Este ambicioso objetivo ha venido acompañado de la presentación en diciembre de 2020 -a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico- de una detallada herramienta cartográfica que zonifica el territorio en función de los previsibles impactos que la implantación de grandes proyectos de energías renovables, eólica y fotovoltaica, puedan provocar en el medio terrestre. Para cada tecnología se han elaborado sendos mapas que presentan una zonificación del territorio en atención a los valores ambientales de las distintas áreas, de tal manera que los mayores condicionantes ambientales sean fácilmente identificables.

Hay que advertir que su función es meramente orientativa, no exime del procedimiento de evaluación ambiental ni sus valores prejuzgan el resultado de una declaración de impacto ambiental. De hecho, este modelo de sensibilidad ambiental pretende integrar los principales factores ambientales considerados en la evaluación del proyecto (artículo 35 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre). Su naturaleza es la de "recomendación", si bien debe servir tanto a los responsables de la planificación, administraciones, evaluadores y promotores de proyectos en la toma de sus decisiones estratégicas, máxime teniendo en cuenta que podrán conocer e identificar desde fases tempranas, aquellas zonas con valores ambientales o figuras de protección que puedan afectar a la ubicación de estos proyectos.

A la postre, una herramienta basada en los principios de cautela, prevención y actuación acorde al mejor conocimiento científico posible; que debe complementarse con las regulaciones establecidas en aquellos instrumentos de planificación y ordenación aprobados por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

El territorio se ha clasificado en cinco clases de sensibilidad ambiental (máxima, muy alta, alta, moderada y baja) para cada tipología de proyecto analizada. "Las zonas de máxima sensibilidad ambiental son aquellas en las que, a priori, no sería ambientalmente recomendable implantar parques eólicos o plantas fotovoltaicas, debido a la presencia de elementos ambientales de máxima relevancia (indicadores de exclusión). En el resto de zonas se estima su importancia relativa en función de sus valores ambientales (indicadores de ponderación)".

Entre los indicadores seleccionados, como representación de la biodiversidad y la geodiversidad, figuran, entre otros, Red Natura 2000, los humedales RAMSAR y la parte terrestre de las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo. En relación con la flora y la fauna, figuran los Planes de conservación y recuperación de especies amenazadas; zonas de protección del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión; Áreas Importantes para la Conservación de las Aves; y los hábitats de interés comunitario.

Centrándonos en la implantación de instalaciones renovables en espacios Red Natura, las ZEPA se han considerado como zonas de sensibilidad ambiental máxima para ambas tecnologías, con el fin de mantener la conservación de las especies de aves incluidas en el anexo IV de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y para las aves migratorias de presencia regular en España.

En relación con LIC y ZEC, la heterogeneidad de objetivos de conservación que albergan estos espacios lleva aparejada una diversidad de impactos equivalente cuando de la instalación de renovables se trata. De ahí que en este modelo de sensibilidad ambiental, algunos de estos espacios se han considerado de sensibilidad ambiental máxima.

Respecto al criterio de energía eólica, una vez revisadas las regulaciones autonómicas en materia de protección de la biodiversidad y sus planificaciones energéticas, si en alguna de ellas hay una prohibición para la implantación de parques eólicos en estos espacios, su traducción en el modelo, como no podría ser menos, es considerarlos como una zona de sensibilidad ambiental máxima. En el caso de que no existan especificaciones generales para estas zonas, se revisan los instrumentos o planes de gestión, ordenación, etc. de cada espacio designado ZEC para comprobar las prohibiciones particulares de cada uno y, en su caso, considerarlo también una zona de sensibilidad ambiental máxima.

En las ZEC de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Melilla, La Rioja, País Vasco y Región de Murcia, se han revisado uno a uno los planes de gestión de cada ZEC, excluyendo aquellos en los que así venga determinado (se consideran zonas de sensibilidad ambiental máxima).

Por último, considerando la especial vulnerabilidad de los quirópteros frente a los aerogeneradores, se ha efectuado una revisión de todos los ZEC/LIC en los que el grupo taxonómico quirópteros sea considerado como un objetivo de conservación. Dichos espacios se consideran en el modelo como una zona de sensibilidad ambiental máxima.

En cuanto al criterio de energía fotovoltaica, se procede de la misma forma, sin considerar en este caso a los quirópteros. Algunas Comunidades Autónomas como Galicia, Canarias, Cataluña e Islas Baleares consideran los LIC y ZEC como zonas de exclusión, no aptas, no permitidas, etc. para la instalación de energía fotovoltaica en su normativa de protección de la naturaleza o planificación energética, mientras que la Comunidad Foral de Navarra indica, de manera general, la posibilidad de implantar esta energía en LIC siempre que se tomen las medidas oportunas para proteger los valores ambientales de dicho espacio.

Para el resto de Comunidades Autónomas se han revisado los planes de gestión de todos sus ZEC, resultando algunos de estos espacios con exclusión en Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura y País Vasco debido a las especificaciones recogidas en estos instrumentos de gestión.

En definitiva, ante la elevada casuística de los diferentes planes de gestión de las ZEC de cada territorio, se han considerado de máxima sensibilidad ambiental únicamente aquellos espacios que de una forma expresa prohíban estos usos o en los que se indique claramente que no son compatibles con la producción de energía, energía renovable, energía eólica y/o fotovoltaica.

Recomendamos la lectura del Anexo V -Definición de zonas de sensibilidad ambiental máxima para parques eólicos y plantas fotovoltaicas en ZEC/LIC de Red Natura 2000- y del Anexo VI -Zonificación del territorio e indicadores en las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas-. En ambos se proporciona una información detallada y refundida de cada Comunidad Autónoma relativa a la normativa vigente, planes y programas

de gestión con que cuentan y si hay una exclusión expresa en ZEC/LIC de instalaciones eólicas o fotovoltaicas⁵.

Insistimos en que las directrices del modelo tienen naturaleza orientativa y su objetivo principal es conocer desde fases tempranas la problemática ambiental asociada a las instalaciones eólicas y fotovoltaicas. Asimismo, el hecho de que la zona presente un grado de sensibilidad menor no significa que los proyectos que pretendan ubicarse en ese espacio van a obtener una resolución ambiental favorable. De la misma forma, un proyecto que se pretenda ubicar en una zona de máxima sensibilidad ambiental, no conlleva automáticamente una resolución ambiental desfavorable.

Armonizar los intereses energéticos con los valores de protección del medio ambiente, la flora y la fauna es lo que se ha pretendido hacer desde siempre. Los promotores de estas instalaciones no pueden seleccionar discrecionalmente el espacio en que pueden construirse pero tampoco cabe la denegación de la autorización de forma automática por afectar a un espacio Red Natura 2000. La localización de parques eólicos o instalaciones fotovoltaicas deberán minimizar los impactos negativos sobre las especies que gocen de una protección singular, de modo que al final será el criterio de la sostenibilidad del desarrollo la clave de la decisión que se adopte para legitimar o no su ubicación en ese lugar concreto. Ahora bien, baremar la sostenibilidad del desarrollo tampoco es una cuestión exenta de controversia.

Contar con datos ambientales orientativos del entorno en que se pretenden ubicar las instalaciones, a través de un estudio pormenorizado de todo el territorio nacional y seleccionando Red Natura 2000 como uno de los indicadores básicos, resulta plausible. Sin embargo, esta declaración de zonas de sensibilidad ambiental no significa que las instalaciones energéticas eólicas o fotovoltaicas no puedan instalarse en ellas, ni siquiera que resulten incompatibles con las de máxima sensibilidad. Pese al acierto de la información que proporciona, albergamos cierta desconfianza en los resultados prácticos de esta herramienta no vinculante.

A pesar de ello, la Ministra Teresa Ribera, el día de su presentación afirmó que “el vasto despliegue de generación renovable que ambicionamos ha de hacerse pues compatible con la conservación de nuestro patrimonio natural. Debemos ir de la mano en la lucha frente a la crisis de la biodiversidad y la crisis climática”.

⁵ [Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica](#). Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica sensibilidad ambiental y clasificación del territorio. [Resumen ejecutivo](#). [Memoria](#).

Esperemos que la protección de la biodiversidad no pase a un segundo plano en este aluvión de grandes instalaciones de renovables.

Paralelamente, varios científicos del CSIC y de algunas universidades han publicado un escrito en la revista Science, mostrándose a favor de este tipo de energías pero advirtiéndolo que los nuevos proyectos afectarán a "cientos de miles de hectáreas y no hay forma de compensar la enorme cantidad de hábitats valiosos que podrían perderse". Entre los efectos adversos destacan los proyectos fotovoltaicos que ocupan zonas llanas y pueden comprometer la viabilidad de aves esteparias, a lo que se suma una posible intensificación de la mortandad de aves por colisión con las turbinas de eólica.

En definitiva, abogan por una coexistencia de las energías renovables con la biodiversidad a través de una ambiciosa planificación y buenas prácticas⁶.

Esperemos que este modelo de sensibilidad ambiental al que nos venimos refiriendo pueda coadyuvar a esta causa.

4.4. PROHIBICIÓN DE LA INSTALACIÓN DE UN PARQUE EÓLICO EN RED NATURA 2000 PESE A LA APROBACIÓN DEL PROYECTO POR LA XUNTA DE GALICIA EN FECHA 28 DE MAYO DE 2009

A través de este apartado nos vamos a centrar en la Sentencia de 11 de diciembre de 2020 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Roj: STSJ GAL 6191/2020), que examina el recurso formulado por la Asociación para la Defensa Ecológica de Galicia (ADEGA), Fundación Oso Pardo (FOP) e Sociedade Galega de Ornitología (SEO), contra la Resolución de 4 de julio de 2019 de la Dirección Xeral de Enerxía e Minas por la que se publica el Acuerdo del Concello da Xunta de 27 de junio de 2019, que aprueba la modificación del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Parque Eólico situado en la sierra de Oribio, dentro de los términos municipales de Samos y Triacastela (Lugo) así como sus disposiciones normativas, pidiendo que se declare su nulidad de pleno de derecho.

Los hechos relevantes traen causa del Decreto 302/2001, de 25 de octubre, por el que se regula el aprovechamiento de energía eólica en la Comunidad Autónoma de Galicia. Para la comprensión de su contenido, es necesario puntualizar que el 28 de mayo de 2009 el Consello de la Xunta de Galicia aprobó definitivamente el proyecto sectorial, confirmado a través de

⁶ [Las energías renovables amenazan a la biodiversidad en España.](#)

la sentencia de 12 de junio de 2013 dictada por esta misma Sala. A su vez, el proyecto contaba con Declaración de Impacto Ambiental (DIA) de 12 de agosto de 2005.

A partir de aquí, la promotora presentó dos solicitudes de modificación del proyecto para, entre otros, sustituir los modelos de los aerogeneradores (la primera el 4 de noviembre de 2015 y la segunda el 30 de enero de 2018); y en fecha 26 de octubre de 2018 cursó una petición para que se reconociera como no sustancial tal modificación, a lo que se accedió. Seguidamente, la promotora presentó el 16 de mayo de 2019 una adenda al proyecto sectorial, que recibió la conformidad de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, tras lo cual se elevó la propuesta correspondiente al Consello de la Xunta de Galicia, que finalmente aprobó la modificación de la aprobación definitiva de ese proyecto sectorial por acuerdo de 27 de junio de 2019, que es precisamente el que ahora se impugna por las tres demandantes.

Entre los principales motivos de recurso destacamos los siguientes: primero, la declaración de impacto ambiental del proyecto de 2005 caducó el 27 de enero de 2013. El segundo, porque, dadas las afecciones que se producían al espacio y a los recursos naturales, no se estaba en presencia de una modificación no sustancial, por lo que se tenía que haber sometido el proyecto a la evaluación ambiental ordinaria o, en su caso, a la simplificada; el tercero, porque, por las mismas razones, se tenía que haber sometido el proyecto sectorial de incidencia supramunicipal a una evaluación ambiental estratégica; y el cuarto, porque se vulneró la Directiva comunitaria de hábitats en relación con la autorización del proyecto en la Red Natura 2000, que contiene limitaciones y prohibiciones que afectan a los parques eólicos.

Por lo que ahora nos interesa, los terrenos donde se ubica el parque se localizan entre las grandes áreas paisajísticas de Galicia; se consideran área potencial en el Plan de Recuperación del Oso Pardo del Cantábrico, especie catalogada en peligro conforme al Catálogo gallego de especies amenazadas. Se trata de una zona incluida en la potencial Reserva de la Biosfera Ribeira Sacra-Serra de Oribio, y el parque eólico en cuestión se refleja en la Memoria técnica del Plan de Recuperación del águila real en Galicia. Asimismo, "las breixeiras secas europeas" incluidas en el anexo de la Directiva Hábitats resultan afectadas por el parque eólico. Por otra parte, provoca un impacto visual en el Camino de Santiago francés, impacto que según un informe obrante en el expediente, no se evita con la decoración con motivos jacobeos en los aerogeneradores.

Lo relevante es que el terreno donde se pretende ubicar el parque eólico forma parte de la ZEC Ancares-Courel, un área donde está prohibida la instalación de nuevos parques eólicos, con la excepción de los proyectos de repotenciación de los ya existentes, tal y como se prevé en el artículo 60.3 d) del Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia. Al amparo del artículo 32 de la Ley 8/2009, de 23 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y del Decreto 138/2010, de 5 de agosto (derogado por Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia), se establece la posibilidad de autorizar excepcionalmente la modificación de parques eólicos en Red Natura 2000 "existentes", en "explotación" o con aerogeneradores ya instalados.

En opinión de la Sala, lo que resulta inviable es autorizar la nueva instalación a través de la modificación de un proyecto que ni tan siquiera se ha comenzado a ejecutar. Y es que, acorde con la realidad social actual, su construcción está prohibida en ZEC; y el hecho de que a través de la Sentencia de esta misma Sala de 12 de junio de 2013 se hubiera declarado su validez, en modo alguno le afecta, por cuanto en aquella fecha sí estaba permitida su ubicación en Red Natura 2000, lo que se prohibió a partir de 2014.

Esta argumentación viene avalada por el hecho de considerar la DIA aprobada en su día caducada y obsoleta para amparar la evaluación del proyecto modificado de 2018; todo ello a la vista de los múltiples y variados cambios legislativos y de catalogaciones de especial protección del terreno. Asimismo, de conformidad con los plazos fijados en la normativa aplicable, el promotor disponía de doce meses contados a partir de la fecha de ocupación de los terrenos para la puesta en marcha de la instalación. Un tiempo que ha pasado con creces si se atiende a la Resolución de 2007 que autorizó el proyecto y en la que ya se hace referencia a los acuerdos alcanzados por el promotor con las Comunidades de Montes Vecinales en Mano Común y con propietarios particulares en orden a la adquisición y ocupación de los terrenos.

El promotor tenía a su disposición los terrenos para la puesta en marcha de las instalaciones y dejó transcurrir el plazo sin más. Remarca la Sala que la concesión no puede ser otorgada "ad perpetuam", "sine die", dejando del "dies a quo" del plazo a la mera voluntad del concesionario.

Tampoco la Sala considera que se pueda prorrogar la vigencia de la DIA para un proyecto que no fue ejecutado, ni siquiera iniciado. Es más, las modificaciones del proyecto consistentes en el aumento considerable del diámetro del rotor y la altura de los aerogeneradores resultan incompatibles con la ZEC Ancares-Courel. A pesar de los cambios, la DIA de 2005 no se actualiza ni se amplía cuando hubiera sido necesario analizar la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación industrial y urbanística. Asimismo, en 2005 no estaba consolidada la Red Natura 2000 a través del Plan Director de 2014 ni tampoco vigente el Catálogo de Especies Amenazadas, por lo que al retomarse el proyecto de 2018, hubiera sido necesario tramitar una nueva DIA "con participación efectiva ciudadana sobre la repercusión ambiental del proyecto modificado".

Nos parece relevante citar un párrafo del estudio "las implicaciones ambientales ecológicas en Galicia" del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales por su influencia en el contenido de la sentencia. "Siendo Galicia una Comunidad pionera en el aprovechamiento eléctrico de la energía eólica, sigue existiendo un gran vacío legal en materia ambiental en el que se amparan las empresas energéticas para llevar adelante sus proyectos, y la administración competente en energía tendió a una interpretación tremendamente productivista, asumiendo sin problemas que el incremento de potencia y la producción eólica eran netamente positivas en términos ambientales, al margen del modo en cómo se posibilite dicho incremento, pareciendo la respuesta normativa seguir agarrada a una respuesta productivista, ahora ligeramente teñida de un color más ambiental en el que, como mucho, se deja cierto papel determinante a la administración en la materia, modo de planificar las energías renovables en su desarrollo en que no se acaba de incorporar, como eje central, la variable ambiental, perjudicando la percepción social sobre el uso de energías renovables".

En síntesis, previa estimación del recurso se anula la modificación del proyecto y se confirma la necesidad de que un despegue de la energía eólica debe planificarse convenientemente evitando interferir en Red Natura 2000, sobre todo, en aquellas zonas ecológicamente con mayor relevancia, que precisan una protección íntegra, máxime cuando la filosofía de la UE es conseguir que Red Natura devenga en una "red ecológicamente coherente".

Discrepa de la argumentación de la sentencia el Magistrado que ha emitido un voto particular. En su opinión, la sentencia olvida que la prohibición de instalar parques eólicos en espacios Red Natura 2000 no existía en la fecha en que se autorizó el proyecto y resulta aplicable un régimen transitorio que avalaba su implantación. Dicha prohibición no

resulta aplicable a los parques ya autorizados. Nada impedía modificar el proyecto de parque eólico de Oribio aunque estuviera emplazado en la Red Natura 2000 y no se hubiera comenzado a ejecutar, siempre que estuviera autorizado.

5. PLANES DE GESTIÓN NATURA 2000 EN ARAGÓN

Se quiere finalizar este trabajo, destacando una cuestión relevante concerniente a la aprobación de los Planes de gestión de Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Precisamente, en ediciones anteriores de este Observatorio, poníamos a esta Comunidad como una de las *incumplidoras* en materia de aprobación de los planes de gestión, debido al considerable retraso que llevaban. De hecho, hasta el momento presente, no se había aprobado por esta Comunidad Autónoma ninguno de los planes de gestión preceptivos de acuerdo con el artículo 6 de la Directiva de Hábitats, pese a haber transcurrido con mucho, el plazo establecido para ello. De esta manera, sólo contaban con planes aprobados (plan de ordenación de los recursos naturales) aquellos espacios que simultáneamente estaban integrados en Natura 2000 y en otras figuras de protección (Parque Nacional o Natural, etc.). Esta circunstancia conllevó, incluso, una Carta de emplazamiento de la Comisión al respecto en 2015.

Finalmente, se han aprobado de forma simultánea todos los Planes de gestión para la Red, a través del Decreto 13/2021, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se declaran las Zonas de Especial Conservación en Aragón, y se aprueban los planes básicos de gestión y conservación de las Zonas de Especial Conservación y de las Zonas de Especial Protección para las Aves de la Red Natura 2000 en Aragón (aunque su publicación completa se ha hecho en números posteriores del Boletín Oficial de Aragón, dada su considerable extensión).

Puede considerarse así este hecho como un avance considerable en el porcentaje de superficie Natura 2000 que contará a partir de este momento con plan de gestión aprobado. Hay que recordar que Aragón aporta casi un 10% del total de superficie terrestre incluida en Natura 2000 en España. Esto es, unos 13.000 Km², de los aproximadamente 138.000 Km² de superficie terrestre existente en Natura 2000 en España.

Sin embargo, no podemos obviar lo escasamente recomendable que resulta tramitar una gran cantidad de planes de gestión de forma global y no individualizada, como ya hemos advertido en otras ocasiones ([Observatorio de 2017](#) y [de 2018](#)), y es que, sólo el trámite de información pública para

interesados, resulta del todo inabarcable. Y en la línea del escaso éxito de los planes de gestión de Natura 2000 hasta el momento señalado en documentos oficiales, tal y como hemos manifestado más arriba.

6. BIBLIOGRAFÍA

BLASCO HEDO, E. Cambio de modelo energético e incumplimiento del derecho ambiental. En: VALENCIA MARTÍN, G.; ROSA MORENO, J. (Drs.), *La transformación renovable del modelo energético*. Cizur Menor (Navarra): Ed. Aranzadi, 2020, pp. 194-201.

FARIÑA TOJO, J., Zonas verdes urbanas, de equipamiento a infraestructura. *Práctica Urbanística*, n. 164, 2020, 11 pp.

FERIA TORIBIO, J. M^a.; SANTIAGO RAMOS, J. - El concepto de infraestructura verde y su potencial aplicación a los instrumentos de ordenación territorial de escala metropolitana. En: *El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos, experiencias y propuestas*, Centro de Estudios Geográficos-Instituto de Geografía e Ordenamiento do Território. Universidades de Lisboa, 2016, pp. 107-118.

- Naturaleza y ciudad. Perspectivas para la ordenación de la infraestructura verde en los planes territoriales metropolitanos en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 74, 2017, pp. 117-141.

OLCINA-CANTOS, J. Ordenación del territorio e infraestructura verde para la reducción del riesgo natural en España. *Práctica Urbanística*, número 164, 2020, 10 pp.

ROMERO ALOY, M.J. Las energías eólica y fotovoltaica y su inserción en el territorio. En: REVUELTA PÉREZ, I.; ALONSO MAS, M.J. *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi, 2020, pp. 63-65, 67-70.

URIARTE RICOTE, M. El valor ambiental de la infraestructura verde en el nuevo modelo vasco de ordenación del territorio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 106, noviembre 2020, 41 pp. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-el-valor-ambiental-de-la-infraestructura-verde-en-el-nuevo-modelo-vasco-de-ordenacion-del-territorio/> (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).

VERA-REBOLLO, J. F.; OLCINA-CANTOS, J.; SAINZ-PARDO TRUJILLO, A. La incorporación de la infraestructura verde en la ordenación territorial. El plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, volumen LI, n. 201, 2019, pp. 467-490. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77538> (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).

OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS:

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2020). *State of Nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. Disponible en: [State of nature in the EU — European Environment Agency \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000420/1/162222main_en.pdf) (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2019). *El Medio Ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2020. Resumen ejecutivo*. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/es/publications/el-medio-ambiente-en-europa> (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y RETO DEMOGRÁFICO (2020). *Zonificación Ambiental para Energías Renovables: Eólica y fotovoltaica*. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.aspx (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).

COMISIÓN EUROPEA:

-(2009). *Libro Blanco Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación* [Bruselas 1 de abril de 2009 COM (2009) 147 final]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0147&from=EN> (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).

-(2013). *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa* [Bruselas 6 de mayo de 2013 COM (2013) 249 final]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0008.03/DOC_1&format=PDF (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).

-(2014). *Construir una infraestructura verde para Europa*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/GI-Brochure-210x210-ES-web.pdf> (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).

-(2020a): Informe sobre el estado de la naturaleza en la UE (2013-2018). *Boletín de Información Naturaleza. Natura 2000*, número 49, 2020, pp. 3-7.

-(2020b): Natura 2000 en las ciudades. *Boletín de Información Naturaleza. Natura 2000*, número 47, 2020, pp. 6-7.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2020). *Luces y sombras de la nueva estrategia Europea de Biodiversidad 2030*. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2020/12/informe-luces-y-sombras-biodiversidad.pdf> (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).

IPBES (2019). *The global assesment report on biodiversity and ecosystem services (summary for policymakers)*, Bonn, Alemania. Disponible en: https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf (Fecha de último acceso 19 de julio de 2021).