

## **La protección de las aves silvestres en Extremadura en el contexto estatal y europeo de conservación de los espacios naturales**

### **The protection of wild birds in Extremadura in the State and European context of conservation of natural areas**

Flor Arias Aparicio  
Contratada doctor  
Universidad de Extremadura

**Resumen:** La Red Natura 2000 en Extremadura está integrada por 71 Zonas de Especial Protección para las Aves. La declaración de estos espacios merecedores de una protección específica se lleva a cabo de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura. Junto a este reconocimiento formal, se requiere una gestión adecuada que garantice la conservación, restauración y mejora de los valores naturales así protegidos. El Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, aprueba los instrumentos de planificación básicos para todas las zonas que integran la Red Natura 2000 en Extremadura. El análisis de las medidas concretas de gestión referidas a las ZEPAs extremeñas constituye el objeto de este trabajo.

**Palabras claves:** zona de especial protección para las aves (ZEPA); declaración de ZEPA; medidas de conservación; instrumentos de gestión; plan director; planes de gestión.

**Abstract:** Nature 2000 in Extremadura is made up of 71 Special Protection Areas. The declaration of these spaces deserving of specific protection is carried out in accordance with the provisions contained in Law 8/1998 about the conservation of nature in Extremadura. Along with this formal recognition, management is necessary to guarantee the conservation, restoration and improvement of the natural values thus protected. Decree 110/2015 which regulates the European ecological network Natura 2000 in Extremadura, approves the basic planning instruments for all areas that make up the Natura 2000 in Extremadura. The aim of this study is to analyse the management plans related to SPA in Extremadura.

**Key words:** Special Protection Area (SPA); statement of SPA; planning instruments; compulsory regulation; master plan; management plans.

**Sumario:** 1. Las zonas de especial protección para las aves silvestres en Extremadura: planteamiento general. 2. El procedimiento de construcción de la red de ZEPAs en Extremadura. 2.1. La declaración de zonas de especial protección para las aves. 2.2. El régimen jurídico de protección de las ZEPAs. 3. Instrumentos de gestión: el plan director y los planes de gestión. 3.1. La planificación directriz del sistema de zonas especiales de conservación “Natura 2000”: el Plan Director. 3.2. La planificación específica: los Planes de Gestión de las ZEPAs. 4. La prevalencia de los intereses medioambientales de los espacios protegidos. 4.1. De cómo los intereses ambientales se superponen a los intereses económicos. 4.2. De la superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico que ha de adaptarse a lo establecido en aquel.

## 1. Las zonas de especial protección para las aves silvestres en Extremadura: planteamiento general

Las poblaciones de aves migratorias y aves autóctonas que viven en estado salvaje en el territorio extremeño gozan desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado de una específica protección, fruto del reconocimiento en el contexto comunitario de la importancia que las aves representan en la conservación del medio natural, llegándolas a considerar patrimonio común de los países europeos.

La preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats para la preservación de las especies de aves cuenta en el marco de la Unión Europea con una regulación propia que incluye la prohibición de ciertas prácticas y la introducción de medidas específicas para proteger los espacios naturales<sup>1</sup>. La Directiva 79/409/CEE, conocida como Directiva Aves, hoy derogada por la Directiva 2009/147/CEE que viene a codificar el contenido de aquella, representa el punto de arranque de la articulación de un sistema de medidas dirigidas a conservar todas las aves silvestres de la Unión Europea estableciendo normas para su protección, gestión y control, conformando una red de zonas de protección de aquellas especies de aves consideradas más amenazadas en Europa, y especialmente de las aves migratorias<sup>2</sup>. La Directiva reconoce que la pérdida y degradación de los hábitats es la amenaza más seria para la conservación de las aves silvestres por lo que el centro de atención se erige sobre la protección de los hábitats en peligro así como las especies migratorias (anexo I), especialmente a través de la constitución de zonas de especial protección (ZEP) que comprendan todos los territorios para estas especies<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> De los numerosos estudios que se han ocupado de abordar el régimen jurídico de protección de las zonas de especial protección para las aves recogemos aquí los que se han consultado para realizar este trabajo: A. García Ureta, “La Directiva 79/409/CEE, relativa a la protección de las aves silvestres, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Revista de Derecho Ambiental*, n. 21, 1998, pp. 47-110; A. García Ureta, *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Iustel, Madrid, 2010; A. de Asís Roig e I. Hernández de San Juan, “La conservación de las aves silvestres: comentario a la Directiva 2009/147/CE del Parlamento y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009”, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 22, 2010; C. Álvarez Baquerizo, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las Directivas de Aves Silvestres y de Hábitats*, SEO/BirdLife, Madrid, 2011; O. Serrano Paredes, “Red natura 2000: régimen de intervención ambiental y derechos de los particulares”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 23, 2013, pp. 433-470; M. S. Gallego Bernard, *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencia*, SEO/BirdLife, Madrid, 2014; F. López Ramón, “De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad”, *Revista de Administración Pública*, n. 200, 2016, pp. 213-230.

<sup>2</sup> La Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, obligaba a todos los Estados miembros de la Comunidad Europea a clasificar como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) los territorios más adecuados en número y superficie para la conservación de las especies biológicas incluidas en el Anexo I de dicha Directiva, así como de las especies migratorias regulares. De esta suerte, los estados europeos debían adoptar medidas para conservar o restablecer las poblaciones de especies amenazadas de extinción a un nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, teniendo en cuenta las necesidades económicas y recreativas. La Directiva sustituida por una versión codificada en 2009 -Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres (versión codificada de la Directiva 79/409/CEE)-, consolida el propósito de conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros y mantiene los objetivos de protección, administración y regulación de dichas especies y de su explotación.

<sup>3</sup> La eficacia y consolidación del modelo ha sido recientemente puesto de manifiesto por la Comisión Europea en el informe sobre el estado de conservación y las tendencias de las especies y hábitats protegidos, de acuerdo con lo requerido en la Directiva de Aves: Informe de la Comisión al Consejo y al

Las zonas de protección de aves (ZEPAs) forman parte a su vez, desde 1994, de la red ecológica europea de zonas especiales de conservación denominada Natura 2000. Esta Red que tiene por principal propósito conseguir, a través de criterios homogéneos, el mantenimiento o restauración de un estado de conservación favorable para los hábitats y las especies de la Unión Europea. La Directiva 94/43/CEE, conocida como Directiva Hábitats, pretende el mantenimiento de una muestra suficiente de los hábitats y especies de flora y fauna considerados de interés comunitario, para garantizar un estado favorable de conservación de los mismos de un modo indefinido<sup>4</sup>. La construcción de esta Red se lleva a cabo, en primer lugar, mediante la declaración de lugares que garanticen la conservación de la biodiversidad de la Unión Europea a través de determinadas categorías de protección, a saber: los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) – que pueden transformarse después en Zonas de Especial Conservación (ZEC)- y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) – que pueden devenir en zonas de especial protección (ZEP)-. En segundo lugar, es imprescindible establecer un adecuado marco de protección, con distintas medidas e instrumentos de gestión, dirigido a evitar el deterioro de los hábitats naturales y las especies que han motivado la designación de estos lugares.

La importancia que la Red Natura 2000 tiene en Extremadura se desprende de sus dimensiones, llegando a representar en la actualidad - en un largo proceso de construcción que se inicia en 1989- el 30,3% de la superficie regional (1.264.288 ha). Esta Red está integrada por 71 Zonas de Especial Protección para las Aves, ZEPAs, (1.102.741,9 ha, 26,5% de la región), y 89 Lugares de Importancia Comunitaria, LICs, (934.118,8 ha, 22,4% de la región)<sup>5</sup>. La declaración de los espacios merecedores de protección se lleva a efectos de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley

---

Parlamento Europeo: Estado de la naturaleza en la Unión Europea Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012 exigido en virtud del artículo 17 de la Directiva de Hábitats y del artículo 12 de la Directiva de Aves [[COM\(2015\) 219 final](#) de 20.5.2015]. Según el informe, algunas especies y hábitats están mostrando signos de recuperación y hay claros indicios de que la red Natura 2000 está desempeñando un papel fundamental en la estabilización de los hábitats y las especies, especialmente en aquellos lugares donde se han aplicado medidas a una escala adecuada. De igual modo, una notable jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene a reafirmar la vigencia y el funcionamiento del sistema asentado sobre la obligación de los estados miembros de crear zonas de protección especial para las especies de aves amenazadas y las aves migratorias, con condiciones favorables para su supervivencia, así como sobre el deber de adoptar las medidas adecuadas para evitar dentro de las ZEPAS la contaminación, el deterioro de los hábitats o las perturbaciones que afecten a las aves o que tengan un efecto significativo respecto de su biotipo. Según el Alto Tribunal esta obligación es aplicables aun a falta de declaración expresa, esto es, incluso en los casos en los que la zona afectada no hubiese sido calificada como zona de protección especial cuando debía haberlo sido. Así lo ha reconocido en una de sus últimas sentencias: STJUE de 14 de enero de 2016, Comisión- República de Bulgaria, C-141/14, apartado 67.

<sup>4</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, aprobada en el marco del IV Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (1987-1992). Esta Directiva obliga a declarar como Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) aquellos lugares que albergan tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y especies animales y vegetales del anexo II. Estos LIC se transformarán después, tras un proceso largo y complejo, en Zonas de Especial Conservación (ZEC). En muchos casos, los LIC se solapan total o parcialmente con las ZEPA. Todos estos espacios forman parte de la Red Natura 2000.

<sup>5</sup> En España existen un total de 1.467 espacios LIC y 643 espacios ZEPA que comprenden en conjunto una superficie total de más de 210.000 km<sup>2</sup>, de la que más de 137.000 km<sup>2</sup> corresponde a superficie terrestre, lo que representa aproximadamente un 27% del territorio español. En Europa, la Red representa casi un 18% de la superficie terrestre total de la Unión Europea.

8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura. Junto a este reconocimiento formal de las ZEPAs extremeñas es necesario, como ya hemos apuntado, asegurar la conservación, restauración y mejora de los valores naturales de esta Red para lo que se requiere, de forma ineludible, de una gestión adecuada que garantice su permanencia. Este es el propósito del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura. Para ello, se aprueba, en primer lugar, el Plan Director de la Red Natura 2000 en Extremadura, definido como “el instrumento de planificación básico para todas las zonas que integran la Red Natura 2000 en Extremadura”, y en el que quedan establecidas las medidas generales para la gestión y conservación de toda la Red Natura 2000 en Extremadura. El contenido de este Decreto, especialmente de las cuestiones relativas a la declaración, el régimen jurídico y los planes de gestión de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs), es el objeto de este trabajo.

## **2. El procedimiento de construcción de la red de ZEPAs en Extremadura**

La constitución, en nuestro país, de la Red Ecológica Europea Natura 2000 se hace efectiva a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Esta Ley recoge las normas y recomendaciones en relación con los espacios protegidos conforme a los criterios fijados por las directivas europeas<sup>6</sup>. La definición específica de los espacios que conforman la Red (Lugares de Importancia Comunitaria, Zonas Especiales de Conservación y Zonas de Especial Protección para las Aves), así como la determinación de su régimen de protección, corresponde a las comunidades autónomas. En particular, en la comunidad extremeña, la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, contiene la regulación propia y específica relativa al régimen jurídico de las zonas de la Red Natura 2000, fundamentalmente en cuanto a lo que se refiere a la declaración, medidas de conservación y régimen de evaluación de actividades en zonas integrantes en la Red<sup>7</sup>. Estas previsiones han sido recientemente desarrolladas y completadas por el

---

<sup>6</sup> Esta Ley ha sido modificada de forma significativa en dos ocasiones con el fin de mejorar la gestión de los espacios protegidos, y en particular, de los incluidos en la Red Natura 2000, para garantizar su mejor protección teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo compatible (Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente) y adecuarse a los fines para lo que han sido declarados en línea con los objetivos europeos sobre biodiversidad (Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad).

<sup>7</sup> La Ley 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y espacios naturales de Extremadura, introduce el Capítulo VI en el Título III rubricado “Régimen jurídico de la Red Natura 2000”. La justificación de los preceptos legales que se revisan se basa principalmente en la incorrecta transposición y aplicación de la Directiva 92/43/CEE, Directiva Hábitats, acompañada del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales de la fauna y flora silvestres, que traspone dicha Directiva, abre el paso en nuestro país a la puesta en marcha de la red ecológica denominada “Natura 2000” y crea, al mismo tiempo, una serie de obligaciones en materia de espacios naturales protegidos para las administraciones competentes, entre las que se encuentran las Comunidades Autónomas. De esta forma, siempre según la exposición de motivos de la Ley 9/2006, “esta modificación de la Ley de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura viene a cubrir los actuales vacíos legales en materia de conservación de los espacios naturales que existen en la Comunidad Autónoma de Extremadura y permite, al mismo tiempo, cumplir con las exigencias comunitarias de protección de la red Natura 2000”.

Asimismo, hay que tener en cuenta la modificación introducida por la disposición final primera de la Ley 6/2013, de 13 de diciembre, de medidas tributarias de impulso a la actividad económica en Extremadura, en relación con el plazo para la emisión del informe de afección y el sentido positivo del

Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, que precisa cuestiones concretas en cuanto al reconocimiento y protección de los lugares que integran la Red.

## 2.1. La declaración de zonas de especial protección para las aves

Las zonas de protección de aves (ZEPAs) se designan como tales, de acuerdo con el artículo 4 de la Directiva Aves, mediante la correspondiente declaración de los Estados miembros. La Comisión Europea recuerda que corresponde a los Estados miembros identificar los territorios a designar como ZEPAs sobre la base de los criterios ornitológicos recogidos en los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva Aves. En igual sentido, la normativa estatal básica señala que los ámbitos terrestres y marinos más adecuados para la conservación de las especies de aves serán declarados zonas de especial protección para las aves y “se establecerán en ellas medidas para evitar las perturbaciones y de conservación especiales en cuanto a su hábitat, para garantizar su supervivencia y reproducción” (art. 44 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad).

La decisión de incluir, o no, una determinada zona o lugar en la propuesta de declaración debe venir basada en razones ambientales, de manera que si concurren valores de esta índole que conducen a su inclusión no cabe acordar la exclusión invocando intereses o razones diferentes<sup>8</sup>. La Administración competente para su declaración no tiene ningún espacio decisorio para delimitar estos espacios ya que se trata de aplicar unos criterios científicos y objetivos fijados en la Directiva Aves. La declaración es un acto de aplicación del Derecho europeo que no invoca el ordenamiento jurídico ni genera nuevos derechos ni limitaciones para los afectados<sup>9</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico, la competencia para proponer, declarar y gestionar las ZEPAs está compartida entre las comunidades autónomas y el Estado. A este último, en concreto, le corresponde la declaración de las ZEPAs de ámbito marino salvo que haya continuidad ecológica entre los ecosistemas marino y terrestre<sup>10</sup>. El Estado ostenta también una función coordinadora a través de diversos instrumentos

---

silencio (apartado 4 del artículo 56 ter la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y espacios naturales de Extremadura).

<sup>8</sup> STS de 28 de febrero de 2013, FJ 3.

<sup>9</sup> Así lo constata la sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de mayo de 2008, en la que se afirma que el acuerdo de declaración de una ZEPA es “el resultado de la aplicación de unos determinados criterios objetivos, de carácter científico, establecidos en la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, que no pueden ser alterados como consecuencia de determinadas alegaciones de interesados (...). En consecuencia, la ausencia de autonomía del Gobierno autonómico de Murcia para la aplicación de la expresada Directiva y de sus criterios delimitadores es evidente, tratándose, más bien, del cumplimiento de una obligación derivada de una norma comunitaria, y cuyo inicial incumplimiento había dado lugar a un recurso jurisdiccional (de conformidad con el artículo 226 TUE) contra el Reino de España, en sede del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al no haber clasificado como zonas de protección especial para las aves en la Comunidad de Murcia aquellas que la evidencia científica identifica como los territorios más adecuados para la conservación de las especies protegidas”

<sup>10</sup> Vid. artículo 43 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves en aguas marinas españolas. Sobre el reparto competencial de los espacios naturales protegidos puede consultarse F. López Ramón, *Política ecológica y pluralismo territorial (Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad)*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

(como, por ejemplo, el Comité de Espacios Naturales Protegidos, órgano de coordinación y cooperación adscrito a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad), y es el encargado de suministrar la información a la Comisión Europea sobre la Red<sup>11</sup>. Por lo que respecta a la comunidad autónoma extremeña, la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, dispone que la declaración de las Zonas de Especial Protección para las Aves se realizará mediante Decreto del Consejo de Gobierno dictado a propuesta de la Consejería competente en materia de medio ambiente (art. 56 bis. 1).

En igual sentido se pronuncia el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, que procede al desarrollo reglamentario de las previsiones legales extremeñas sobre la materia. Este Decreto determina al respecto que la declaración de las Zonas de Especial Protección para las Aves o la modificación de las mismas ha de realizarse por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia de medio ambiente (art. 20). Los trámites que deben cumplirse en el procedimiento de declaración comprenden<sup>12</sup>: a) consultas a las asociaciones e instituciones más representativas que persigan objetivos medioambientales; b) consultas a los ayuntamientos cuyos términos municipales puedan resultar incluidos total o parcialmente en el ámbito de aplicación del proyecto; c) consultas a las organizaciones agrarias y sindicales más representativas en la Comunidad extremeña, así como las más representativas en la zona a declarar; d)

---

<sup>11</sup> De conformidad con las previsiones de los artículos 42 y 44 y el apartado segundo la Disposición final octava de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se aprueban: Orden AAA/2230/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de comunicación entre las administraciones autonómicas, estatal y comunitaria de la información oficial de los espacios protegidos Red Natura 2000; y, Orden AAA/2231/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión Europea de las medidas compensatorias en materia de conservación de la Red Natura 2000 adoptadas en relación con planes, programas y proyectos, y de consulta previa a su adopción, previstas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

<sup>12</sup> En relación con la declaración de las ZEPAs, el artículo 20 remite al procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 17 del Decreto 110/2015. Este artículo se refiere a la declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZECs). Por tanto, los plazos y los trámites que deben cumplirse en el procedimiento de declaración son comunes a los lugares que componen la Red Natura 2000 en Extremadura (en concreto, las ZECs y las ZEPAs pues, la declaración de LICs se realiza conforme a las previsiones de los artículos 23 y 24 del Decreto 110/2015).

El artículo 17.2 dispone: “En el procedimiento de declaración deberán cumplirse los siguientes trámites:

a) Consultas durante el plazo de un mes a las asociaciones e instituciones más representativas que persigan el logro de los objetivos recogidos en el artículo 2 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura.

b) Consultas durante el plazo de un mes a los Ayuntamientos cuyos términos municipales puedan resultar incluidos total o parcialmente en el ámbito de aplicación del proyecto.

c) Consultas durante el plazo de un mes a las organizaciones agrarias y sindicales que tengan la condición de más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y, asimismo, aquellas que sean más representativas en la zona a declarar.

d) Petición de informe a otros órganos de las Comunidad Autónoma de Extremadura o a otras Administraciones públicas que tengan atribuidas competencias sectoriales en el ámbito del proyecto. El informe deberá emitirse en el plazo de un mes.

d) Información pública por un plazo de un mes. El anuncio se publicará en el Diario Oficial de Extremadura y podrá disponerse, asimismo, su inclusión en los medios de comunicación regionales de mayor difusión en el ámbito territorial afectado.

e) Solicitud de Informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente, que deberá emitirse en el plazo de un mes a contar desde la celebración de la sesión en la cual se hubiera sometido a consideración el proyecto.”

petición de informe a las Administraciones públicas con competencias sectoriales en el ámbito del proyecto; e) información pública<sup>13</sup>; f) solicitud de informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente<sup>14</sup>.

El proceso de construcción de la Red Natura 2000 en Extremadura se inicia en 1989 con la designación de las 5 primeras Zonas de Especial Protección para las Aves. Mediante Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, por el que se clasifican zonas de protección especial para las aves en la Comunidad Autónoma de Extremadura, se procede a declarar 8 nuevas ZEPAs. En 2003, un dictamen motivado de la Comisión Europea insta a la región a la designación de nuevas zonas, por lo que, en ese mismo año se designan 17 ZEPAs más y se inicia una nueva propuesta que culmina en 2004 con la designación de 38 nuevas ZEPAs y la modificación de los límites de 10 de las ya existentes. En 2006, la Comisión Europea considera suficiente la superficie y representatividad de las 69 ZEPAs designadas en Extremadura. En 2012, con el objeto de mejorar la coherencia de la Red, y teniendo en cuenta la nueva información ambiental disponible, se procede a la revisión y actualización de los límites de los lugares Natura 2000 en Extremadura declarados hasta la fecha, y a la propuesta de dos nuevas ZEPAs. El Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, procede, por un lado, a la modificación de los límites de determinadas ZEPAs y, por otro, relaciona en su Anexo IV las Zonas de Especial Protección para las Aves existentes en Extremadura<sup>15</sup>.

## **2.2. El régimen jurídico de protección de las ZEPAs**

Una vez declaradas las ZEPAs deben aprobarse preceptivamente planes de gestión apropiados y medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, adecuadas a las características ecológicas y dirigidas a evitar el deterioro de los hábitats y especies existentes en las mismas. Los lugares designados como ZEPAs están sometidos a un régimen de protección especial. El artículo 4 apartado 4 de la Directiva Aves impone a los Estados miembros el deber de adoptar las medidas adecuadas para evitar dentro de las ZEPAs la contaminación o el deterioro de los hábitats así como perturbaciones que afecten a las aves o que tengan un efecto significativo respecto de su biotopo<sup>16</sup>. Los Estados miembros están, pues, obligados a tomar las medidas necesarias para la conservación de las especies, obligación que se impone incluso fuera de las zonas de protección. En todo caso, los Estados se hallan obligados a conceder una “protección adecuada” a fin de no poner en peligro la consecución de los objetivos de la Directiva Hábitats, pudiendo adoptar medidas más restrictivas que las propiamente establecidas en la Directiva Hábitats o en la Directiva Aves<sup>17</sup>. Las legislaciones

---

<sup>13</sup> La obligación de someter a información y participación pública la elaboración y aprobación de los planes e instrumentos de gestión de la red Natura 2000 viene regulada en el artículo 3.22 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

<sup>14</sup> El artículo 6 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura prevé la creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente como órgano colegiado de participación social, asesoramiento y cooperación en materia de protección, conservación, restauración, mejora y uso sostenible del patrimonio natural de Extremadura que se hace efectiva por Decreto 1/1999, 12 enero, por el que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura.

<sup>15</sup> Cfr. art. 21.1 y Disposición adicional segunda (Modificación de los límites de las Zonas de Especial Protección para las Aves) del Decreto 110/2015, de 19 de mayo.

<sup>16</sup> Vid. STJCE de 13 de julio de 2006, asunto C-191/05, apartado 9 y jurisprudencia citada.

<sup>17</sup> Vid. STJCE de 13 de enero de 2005, asunto C-117/03, apartado 23 y ss.; STJUE de 21 de julio de 2011, asunto C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini srl y Eolica di Altamura srl/Regione Puglia

nacionales pueden establecer medidas más estrictas de protección al tiempo que se prohíbe la reducción del nivel de protección existente en los Estados miembros si esta es más exigente<sup>18</sup>.

La protección de las ZEPAs exige la aprobación de un sistema legal de protección específico que tiene por objeto tanto las aves silvestres (los individuos de las especies), como los hábitats. Su adecuada gestión, en cuanto que espacios que conforman la Red Natura, comprende la adopción de dos tipos de medidas<sup>19</sup>. Por un lado, medidas preventivas dirigidas a evitar el deterioro, la alteración y los impactos en los espacios protegidos que incluyen la evaluación de los planes y proyectos que puedan afectar a los espacios protegidos. De otro lado, medidas positivas destinadas a la conservación y mejora de las especies avícolas protegidas y que implicarán, en su caso, la aprobación de planes de gestión y de las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales<sup>20</sup>. En todo caso, la gestión se basa en la ponderación de los intereses concurrentes (ambientales, económicos, culturales y sociales), así como las particularidades regionales y locales, de tal manera que, como veremos a continuación, se prevé la posibilidad de autorizar planes o proyectos, a pesar de sus repercusiones negativas sobre los espacios protegidos, por razones imperiosas de interés público de primer orden, y siempre que no existan alternativas razonables, debiendo adoptarse medidas compensatorias para garantizar la coherencia global de la Red.

En el derecho español, el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad recoge el régimen de protección especial a que quedan sujetos los espacios incluidos en la Red Natura y que comprende esquemáticamente<sup>21</sup>: a) medidas de conservación adecuadas, que implicarán la adopción

---

<sup>18</sup> Cfr. arts 13 y 14 de la Directiva Aves.

<sup>19</sup> Cfr. artículo 4 de la Directiva Aves y artículo 6 de la Directiva Hábitats, y en relación con este último artículo puede verse el documento de la Comisión Europea, *Gestión de espacios Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats* (2000).

<sup>20</sup> Ciertas especies, enumeradas en el anexo I, están sujetas a medidas especiales en cuanto a su hábitat para asegurar su supervivencia. Estas incluyen especies que están amenazadas de extinción, son vulnerables a cambios en su hábitat, están en pequeñas cantidades o su distribución local es limitada, o requieren de una atención especial debido al carácter específico de su hábitat. También establece la protección general para todas las especies de aves silvestres de la UE, respecto de las que prohíbe: la destrucción o captura intencionada, la destrucción o el deterioro de nidos, la recogida de huevos o su retención, las prácticas que perturban de forma intencionada a las aves y que comprometen la conservación de las especies, y el comercio y la retención de especies vivas o muertas cuya caza o captura no esté permitida. Determinadas especies, siempre y cuando su número lo permita, podrán ser objeto de caza si se respetan ciertos principios: el número de piezas cobradas no deberá ser un peligro para el mantenimiento de la población de la especie en niveles satisfactorios, las especies no se cazarán durante los períodos de reproducción o de cría, no se cazarán aves migratorias en su viaje de regreso hacia su lugar de reproducción, queda prohibido cualquier método de muerte o captura masiva o no selectiva. Al respecto, puede verse A. García Ureta, *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, op.cit; A. de Asís Roig e I. Hernández de San Juan, “La conservación de las aves silvestres: comentario a la Directiva 2009/147/CE del Parlamento y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009”, op.cit.

<sup>21</sup> Los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece, con carácter general, los términos y condiciones de las medidas que se han de adoptar para alcanzar la conservación de las especies de aves, para evitar las perturbaciones en cuanto a su hábitat y para garantizar su supervivencia y reproducción. La instrumentalización de tales medidas debe hacer efectiva teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

a) La aprobación de adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos de los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable. Estos planes



de planes o instrumentos de gestión, así como medidas reglamentarias, administrativas o contractuales; b) medidas apropiadas para evitar en esos espacios el deterioro de los hábitats; c) evaluación de las repercusiones en el lugar de planes, programas o proyectos. Son las comunidades autónomas las encargadas de concretar estas medidas, pues a ellas les corresponden las funciones de ejecución y gestión de las ZEPAs.

En el marco de las prescripciones estatales básicas, la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, determina expresamente que las Zonas de la Red Natura 2000 deberán contar con las adecuadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales que permitan un estado de conservación favorable y que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitat naturales y de las especies de fauna y flora que hayan motivado su declaración. Además de estas medidas obligatorias, estas Zonas pueden disponer de planes de gestión que deberán elaborarse teniendo en cuenta las características específicas de cada Zona y todas las actividades previstas, pudiendo adquirir la forma de documentos independientes o incluirse en otros planes de desarrollo. Su contenido debe ser sometido a información pública e informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, y son aprobados por la Consejería competente en materia de Medio Ambiente<sup>22</sup>.

En las zonas de la Red Natura 2000 se adoptarán todas las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en los

---

deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares, o con limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar. Asimismo, se tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente ley.

b) Los órganos competentes, en el marco de los procedimientos previstos en la legislación de evaluación ambiental, deberán adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro, la contaminación y la fragmentación de los hábitats y las perturbaciones que afecten a las especies fuera de la Red Natura 2000, en la medida que estos fenómenos tengan un efecto significativo sobre el estado de conservación de dichos hábitats y especies.

c) Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio. Si se constata un considerable detrimento, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, podrá autorizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, adoptándose cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

d) La realización o ejecución de cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a especies que hayan sido catalogadas, en el ámbito estatal o autonómico, como en peligro de extinción, únicamente se podrá llevar a cabo cuando, en ausencia de otras alternativas, concurren causas relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente u otras razones imperiosas de interés público de primer orden. La justificación del plan, programa o proyecto y la adopción de las correspondientes medidas compensatorias se llevará a cabo conforme a lo previsto en el apartado 5 del artículo 46, salvo por lo que se refiere a la remisión de las medidas compensatorias a la Comisión Europea.

<sup>22</sup> Cfr. artículo 56 ter de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura.

objetivos de conservación legalmente establecidos. En estas zonas se podrán seguir llevando a cabo los usos o actividades agrícolas, ganaderos y forestales que vinieron desarrollándose en estos lugares, siempre y cuando no deterioren los hábitats, ni provoquen alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la declaración de las zonas. La realización de proyectos, actuaciones o actividades distintos a los tradicionales requerirá la previa valoración de sus efectos sobre los hábitats o especies que, en cada caso, hayan motivado la designación o declaración de la zona, mediante la emisión de un informe de afección<sup>23</sup>.

### **3. Instrumentos de gestión: el plan director y los planes de gestión**

La declaración e integración de espacios en la Red Natura 2000 ha de ir acompañada, como ya hemos visto más arriba, de la preceptiva aprobación de los adecuados planes de gestión y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales para conseguir un estado de conservación favorable de los espacios integrados en la Red Natura, tal y como determina el artículo 46.1 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (que traspone los mandatos del artículo 6.1 de la Directiva Hábitats y artículo 4 de la Directiva Aves)<sup>24</sup>. La selección de la categoría de medidas (una – v.gr., administrativas- o en combinación – reglamentarias y contractuales, por ejemplo-) o la elaboración de planes de gestión para un espacio constituye una elección de las comunidades autónomas – administraciones competentes para establecer unas y otros-, si bien la Comisión

---

<sup>23</sup> El Informe de Afección se configura como el trámite a través del cual se realiza la evaluación de las repercusiones que los planes, programas y proyectos pueden producir, directa o indirectamente, en las zonas de la Red Natura 2000 en Extremadura. En función de los efectos que se prevean y de su trascendencia sobre los valores naturales de la Zona de la Red Natura 2000, el órgano ambiental emitirá un informe de afección que contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos: a) Si entendiera que la acción pretendida no es susceptible de afectar de forma apreciable al lugar, o estimara que las repercusiones no serán apreciables mediante la adopción de un condicionado especial, informará al órgano sustantivo para su consideración e inclusión de dicho condicionado en la resolución. b) Si considerara que la realización de la acción puede tener efectos negativos importantes y significativos, dispondrá su evaluación de impacto ambiental, salvo que, de acuerdo con lo regulado por la legislación sectorial existente en la materia, la actuación ya estuviera sometida a la misma.

En aquellos casos en los que el proyecto o actividad esté sujeta a evaluación de impacto ambiental, ya sea por la legislación estatal o autonómica específica en esta materia, o bien por así disponerlo el informe de afección, éste último formará parte del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Los artículos 8 a 13 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, establecen qué planes, proyectos y programas están sometidos a Informe de Afección, el procedimiento de solicitud, el plazo de emisión y el sentido del silencio y su vigencia.

<sup>24</sup> Si bien el artículo 44 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad no indica expresamente que la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión de una ZEPa deba realizarse junto con la declaración de la misma (tal y como sí se establece para las ZEC en el apartado 3 del artículo 43), la disposición transitoria segunda de esta Ley establecía que en el plazo de tres años desde su entrada en vigor (el 15 de diciembre de 2007) deben estar aprobados y publicados los planes o instrumentos de gestión de las ZEPAs declaradas con el contenido dispuesto en la Ley (esto es, en diciembre 2010). En este sentido, M. S. Gallego Bernad contrapone la ausencia de establecimiento de un plazo en la Directiva de Aves para la aprobación de medidas de conservación y jurisprudencia del Tribunal europeo que refiere, sin embargo, la obligación de los Estados de “garantizar que la clasificación de un lugar como ZEPa implique automática y simultáneamente la aplicación de un régimen de protección y conservación conforme con el derecho comunitario” (STJUE de 27 de febrero de 2003, C-415/01, Comisión/Bélgica, apartado 15), en, *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, Madrid, Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife), 2014, p. 186.

Europea recomienda el uso de planes de gestión como herramienta transparente para la gestión proactiva de los lugares de la Red Natura<sup>25</sup>.

Los planes o instrumentos de gestión comprenden cualquier técnica de gestión de un espacio natural y de sus usos, que haya sido sometido a un proceso de información pública, haya sido objeto de una aprobación formal y haya sido publicado (así son definidos en el artículo 3.22 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Estos términos se reflejan en la normativa autonómica que desarrolla la legislación básica estatal en la materia<sup>26</sup>. En la comunidad extremeña esta prescripción se hace efectiva con la aprobación del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, que constituye el desarrollo reglamentario de la regulación que sobre esta red contiene la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y espacios naturales de Extremadura.

El Decreto citado procede a aprobar, en primer lugar, el Plan Director de la Red Natura 2000 en Extremadura, definido como “el instrumento de planificación básico para todas las zonas que integran la Red Natura 2000 en Extremadura”, y en el que quedan establecidas las medidas generales para la gestión y conservación de toda la Red Natura 2000 en Extremadura. En segundo lugar, se realiza una declaración como Zonas Especiales de Conservación (ZEC) de todos los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) existentes en Extremadura y la publicación de la denominación y límites de las mismas; se establece, además, el procedimiento de declaración de cada uno de ellos y se aprueban los Planes de Gestión correspondientes. En tercer lugar, se efectúa la modificación de los límites de determinadas Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs) y la publicación de las existentes en Extremadura, así como la aprobación de los Planes de Gestión de estas zonas de la Red Natura 2000 en Extremadura. Por último, como mecanismo de control, se regula la figura del informe de afección mediante el cual se realiza la evaluación de las repercusiones que los planes, programas y proyectos pueden producir, directa o indirectamente, en las zonas de la Red Natura 2000.

### **3.1. La planificación directriz del sistema de zonas especiales de conservación “Natura 2000”: el Plan Director**

El Plan Director de la Red Natura 2000 en Extremadura se define por el propio Decreto 110/2015 como “el marco común para la gestión de la Red Natura 2000 en el territorio extremeño, favoreciendo y dando coherencia a la misma”. Asimismo, se destaca su condición de “instrumento de planificación básico para todas las zonas que

---

<sup>25</sup> Así lo pone de relieve M.S. Gallego citando al respecto el documento *Commission Note on establishing conservation measures for Nature 2000* (2013), en *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, op.cit. En relación con la elaboración y contenidos de los planes de gestión puede consultarse la obra de A. Iñigo et. alt., *Directrices para la redacción de Planes de Gestión de la Red Natura 2000 y medidas especiales a llevar a cabo en las ZEPA*, Madrid, Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife), 2010.

<sup>26</sup> Sobre este punto hay que tener en cuenta la Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publican los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en materia de patrimonio natural y biodiversidad, contiene las directrices de conservación de la Red Natura 2000 en cumplimiento de las previsiones del artículo 41.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

integran la Red Natura 2000 en Extremadura"<sup>27</sup>. En consecuencia, el Plan Director contiene las medidas generales para la gestión y conservación de toda la Red Natura 2000 en Extremadura, siendo aplicable a toda ella, y configurándose como la base para la elaboración de los Planes de Gestión específicos de los distintos lugares.

El Decreto 110/2015 procede, por un lado, a su aprobación con la extensión y contenido que recoge el Anexo II de esta disposición. Por otro, se establecen previsiones generales en cuanto a su régimen jurídico. Se regula así el procedimiento de modificación parcial y el de revisión total del Plan Director que podrá realizarse mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura. De igual modo, se determina su vigencia que será de 10 años, transcurridos los cuales se procederá a la revisión y aprobación mediante Decreto del Consejo de Gobierno de un nuevo Plan Director de la Red Natura 2000 en Extremadura.

El Plan determina, en primer lugar, los objetivos de protección y conservación que pretenden alcanzarse para todos los lugares que integran la Red Natura 2000 en Extremadura<sup>28</sup>. El establecimiento de los objetivos de conservación es prioritario para llegar a identificar las medidas necesarias que deberán incluirse en los planes e instrumentos de gestión específicos. Los objetivos de conservación definen las condiciones que deben conseguirse para los hábitats y especies determinando, a su vez, las medidas de conservación que se requieren para alcanzar dichos objetivos. Las medidas de conservación se configuran así como los mecanismos y las acciones que se ponen en práctica en un lugar Natura 2000 con la finalidad de alcanzar los objetivos de conservación y se desarrollan, de forma específica, para cada uno de los hábitats de interés comunitario y especies Natura 2000. En este sentido, destaca el preámbulo que las medidas y directrices han de ser compatibles con la realidad socioeconómica de la región, favoreciendo el desarrollo económico de los municipios que conforman el ámbito de la Red y fomentando las medidas que faciliten un marco armónico de relaciones mediante el establecimiento de mecanismos que permitan conciliar los intereses públicos de protección de los recursos naturales con la realización de actividades que constituyen el medio de vida de sus habitantes.

### **3.2. La planificación específica: los Planes de Gestión de las ZEPAs**

Los Planes de Gestión son “instrumentos específicos” para la gestión de cada uno de los lugares de la Red Natura 2000. Estos Planes integran los objetivos y las medidas de conservación específicas para uno o varios lugares de la Red Natura 2000<sup>29</sup>,

---

<sup>27</sup> Cfr. las definiciones que sobre “Plan Director” contienen los artículos 6.1 y 14 del Decreto 110/2015. En el primer artículo se realiza su carácter de “*marco común para la gestión* de la Red Natura 2000 en el territorio extremeño, favoreciendo y dando coherencia a la misma”. El artículo 14 destaca el hecho de ser “el *instrumento de planificación básico* para todas las zonas que integran la Red Natura 2000 en Extremadura”. (La cursiva es nuestra).

<sup>28</sup> Tres de los diez objetivos marcados en el Plan Director hacen referencia directa a las ZEPAs: “3. Mantener o restablecer en un estado de conservación favorable los hábitats de interés comunitario y las especies del Anexo II de la Directiva Hábitats y del Anexo I de la Directiva Aves. 4. Conservar el hábitat de las especies del Anexo I de la Directiva Aves con el fin de asegurar su supervivencia y reproducción en su área de distribución. 5. Conservar el hábitat de las especies de aves migratorias no contempladas en el Anexo I de la Directiva Aves cuya llegada sea regular”.

<sup>29</sup> Con carácter general, según el “Documento de interpretación de los Planes de Gestión”, serán objeto de un mismo Plan de Gestión los lugares de la Red Natura 2000 que presentan coincidencia territorial o

en el marco de las medidas de carácter general de gestión y conservación establecidas en el Plan Director.

El Decreto 110/2015 contiene previsiones específicas en relación con las zonas de especial protección para las aves. Se establece al respecto, en primer lugar, que el régimen jurídico aplicable a cada ZEPA será el dispuesto en el Plan Director de la Red Natura 2000 y en su respectivo Plan de Gestión (art. 21.2).

En segundo lugar, este Decreto aprueba los Planes de Gestión de las ZEPAs existentes en Extremadura (que figuran en el Anexo IV) cuyo contenido se recoge en el Anexo V de dicha disposición (art. 22). Sobre este punto, hay que tener en cuenta que, como ya hemos dicho, los Planes de Gestión pueden elaborarse para un único lugar o para un conjunto de lugares que, teniendo objetivos de conservación semejantes, puedan agruparse sobre la base de criterios territoriales (lugares que coinciden total o parcialmente en su ámbito territorial), ambientales (lugares semejantes en cuanto a sus características ambientales y los modelos de gestión del territorio) o ecológicos (lugares similares en cuanto a las tipologías de hábitats y/o grupos de especies que contienen).

En tercer lugar, el Decreto determina la vigencia de los Planes en seis años, transcurridos los cuales se procederá a su revisión y modificación, en su caso, mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente (art. 22). En cualquier caso, el contenido de los Planes de Gestión podrá ser modificado mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente. Su contenido será previamente sometido a información pública por plazo de un mes e informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente<sup>30</sup>.

Por último, la disposición adicional tercera relaciona un listado de ZEPAs que quedan sujetas a instrumentos de gestión específicos, con una vigencia transitoria pues estos instrumentos deberán ajustar su contenido en el plazo de cinco años a lo establecido en el Plan Director de la Red Natura 2000 en Extremadura<sup>31</sup>.

---

parcial. Asimismo, también pueden ser objeto de un mismo Plan de Gestión aquellos lugares que presenten similitudes en cuanto a sus características ecológicas y objetivos de conservación.

<sup>30</sup> La modificación de los límites de los espacios de la Red Natura 2000 se está planteando en muchos planes de gestión al cambiar la cartografía en papel a una digital. En muchos de estos casos, sin embargo, lo que se realiza es una nueva delimitación de un espacio ajustándolo a los límites de propiedad de las fincas periféricas o excluyendo zonas alegando que no tienen valor, sin realizar una adecuada justificación. Así lo advierte M.S. Gallego Bernad apuntando, además, que se están excluyendo o descatalogando miles de parcelas periféricas de la Red Natura 2000 en España con el argumento de la mayor precisión cartográfica, sin que en los informes se incluya una evaluación adecuada que demuestre que esta descatalogación parcial no afecta a la integridad del lugar (*La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencia*, op.cit., pp. 211-213)

<sup>31</sup> En efecto, la disposición transitoria única dispone: “En el plazo de cinco años a contar desde la entrada en vigor del presente decreto los instrumentos de gestión a los que se refiere la Disposición Adicional Tercera del presente decreto deberán ajustar su contenido a lo establecido en el Plan Director de la Red Natura 2000 en Extremadura”.

Por su parte, los lugares de la Red Natura 2000 en Extremadura que se regirán por sus instrumentos de gestión propios, y que deben ajustarse en el plazo de cinco años, son (según la disposición adicional tercera):

- ZEPA-ZEC «Cornalvo y Sierra Bermeja»: Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Cornalvo, aprobado mediante Orden de 22 de enero de 2009.

- ZEPA «Llanos y complejo lagunar de La Albuera» y ZEC «Complejo Lagunar de la Albuera»: Plan de Gestión de la ZEPA «Llanos y Complejo Lagunar de La Albuera», aprobado mediante Orden de 28 de agosto de 2009.

En cuanto al contenido concreto de los planes, de acuerdo con la normativa reguladora, los Planes deben reflejar todos y cada uno de los siguientes términos<sup>32</sup>: a) Delimitación y descripción del límite territorial. b) Diagnóstico del estado de conservación de las especies del Anexo I de la Directiva de conservación de las aves silvestres y de los hábitats y especies de los Anexos I y II, respectivamente, de la Directiva de conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres. c) Medidas de conservación para cada uno de los hábitats y especies objeto de protección, específicas para cada uno de ellos o, en su caso, por grupos. d) Zonificación del territorio en función de las medidas de conservación establecidas. e) Actividades que requieren Informe de Afección o Evaluación de Impacto Ambiental. f) Valoración económica de las medidas de conservación y gestión. g) Plan de seguimiento y evaluación del Plan. h) Período de vigencia.

#### **4. La prevalencia de los intereses medioambientales de los espacios protegidos**

La aprobación de los planes de gestión ha suscitado cierta litigiosidad en los tribunales españoles, bien por considerar que limitan usos de los particulares, bien por entender que los objetivos y medidas de conservación establecidos en los mismos no son suficientes para mantener o recuperar el estado de conservación favorable de los hábitats y especies de los espacios que integran la Red Natura, bien por vulnerar alguno de los límites materiales o formales a los que están sujetos estos planes en cuanto que disposiciones de naturaleza reglamentaria. Los pronunciamientos judiciales ponen en valor el modelo de protección de la Red Natura 2000 y de los instrumentos establecidos para asegurar el cumplimiento de los objetivos de conservación de los lugares que la integran. Algunas sentencias dictadas en relación con la red de ZEPAs extremeñas nos sirven para evidenciar el valor preponderante de los planes e instrumentos de gestión de estos espacios<sup>33</sup>.

##### **4.1. De cómo los intereses ambientales se superponen a los intereses económicos**

La legalidad del Plan Director aprobado por Decreto 110/2015 ha sido cuestionada por las asociaciones agrarias extremeñas que han solicitado su derogación por considerar que sus disposiciones dificultan la correcta ejecución de numerosas labores agrarias incidiendo de forma negativa en el desarrollo social, económico y

---

- ZEPA «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes»: Plan Rector de Uso y Gestión de la Zona de Interés Regional «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes», aprobado mediante Orden de 28 de agosto de 2009.

- ZEPA-ZEC «Puerto Peña-Sierra de los Golondrinos»: Plan de Gestión de la ZEPA «Puerto Peña-Sierra de los Golondrinos», aprobado mediante Orden de 23 de noviembre de 2009.

- ZEPA-ZEC «Sierra de San Pedro»: Plan Rector de Uso y Gestión de la Zona de Interés Regional «Sierra de San Pedro», aprobado mediante Orden de 2 de octubre de 2009.

- ZEPA «Embalse de Valdecañas»: Plan de Gestión de la ZEPA «Embalse de Valdecañas», aprobado mediante Orden de 11 de diciembre de 2012.

- ZEPA-ZEC «Embalse de Orellana y Sierra de Pela»: Plan Rector de Uso Y Gestión de la Zona de Interés Regional «Embalse de Orellana y Sierra de Pela», aprobado mediante Orden de 28 de diciembre de 2012.

<sup>32</sup> Cfr. apartado 2 del 56 ter de la Ley 8/1998, de 26 de junio,

<sup>33</sup> En relación con los planes de gestión de la Red Natura 2000, en particular sobre la naturaleza, procedimiento de elaboración y control jurisdiccional de los planes de gestión puede verse el exhaustivo tratamiento jurisprudencial que realiza M.S. Gallego Bernad, *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, Madrid, Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife), 2014, pp. 181-215.

medioambiental de los municipios afectados. Uno de los motivos de impugnación se refiere a la vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE) y la falta de aprobación del régimen económico de compensación derivado de las limitaciones que sobre la propiedad privada supone la aplicación del Plan Director. Rechaza el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura el argumento afirmando, en primer lugar, que la función de este instrumento de gestión es de fijación de directrices generales, como se deduce del artículo 6 cuando establece que: “Es el marco común para la gestión de la Red Natura 2000 en el territorio extremeño, favoreciendo y dando coherencia a la misma. Este Plan establece medidas generales de gestión y conservación, de aplicación para toda la Red, y es la base para la elaboración de los Planes de Gestión específicos para los distintos lugares”. De donde concluye el tribunal extremeño que es difícil imputar a un instrumento que solo establece medidas generales de gestión el producir limitaciones particulares de derechos adquiridos. “Ello tal vez podría predicarse de cada actuación concreta de cada uno de los planes particulares de gestión de cada zona, en función de su particular zonificación interna, pero no desde luego del Plan Director” (STSJEx de 30 de junio de 2016, FJ 2).

En cuanto a la impugnación del Decreto 110/2015 por no prever una dotación presupuestaria compensatoria de las limitaciones de la propiedad que compense a los agricultores, el Tribunal extremeño desestima el motivo sobre la base de la previsión contenida en el artículo 38 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que prevé al respecto que: “Con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio, en sus disposiciones reguladoras podrán establecerse Áreas de Influencia Socioeconómica, con especificación del régimen económico y las compensaciones adecuadas al tipo de limitaciones. Estas Áreas estarán integradas, al menos, por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona periférica de protección.” Entiende el Alto Tribunal que este precepto no impone necesariamente la elaboración de tales dotaciones incidiendo en el hecho de que el precepto utiliza el término “podrán”. Además, sigue argumentando, advierte que es un precepto ubicado dentro del Capítulo II dedicado a los espacios protegidos nacionales “que la Administración Territorial competente declare como tal y no dentro del Capítulo III dedicado a la Red Natura 2000 cuya determinación como tal es creación de la Unión Europea y que ocupa el 30% de nuestro Territorio Autónomo, con lo que no es imperativamente aplicable a ésta” (FJ 3).

Las Directrices de conservación de la Red 2000 disponen, en este sentido, que el instrumento de gestión de un espacio de la Red ha de contener una evaluación económica de todas las medidas y actuaciones de conservación activas propuestas para su periodo de vigencia, valoración que no supone, sin embargo, la adquisición inmediata de una obligación por parte del órgano responsable de la gestión de la Red Natura 2000<sup>34</sup>. La disponibilidad presupuestaria y las prioridades establecidas en el instrumento de gestión determinan, en su caso, el cumplimiento de la valoración económica realizada. En cualquier caso, la inclusión de un espacio en la Red Natura

---

<sup>34</sup> Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático por la que se publican los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en materia de patrimonio natural y biodiversidad, contiene las directrices de conservación de la Red Natura 2000 en cumplimiento de las previsiones del artículo 41.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

2000 permite el acceso a fondos de financiación ligados a la existencia de un plan, así como el acceso a mecanismos de financiación directos e indirectos a través de fondos comunitarios (FEADER, LEADER, LIFE+, etcétera).<sup>35</sup>

En el caso del Plan de Gestión de la ZEPA Llanos y Complejo de la Albuera los recurrentes alegaban que el plan era nulo porque privaba de facultades inherentes al derecho de propiedad sin señalar indemnización (STSJEx de 24 de noviembre de 2011). El Tribunal de Justicia extremeño respondió que la limitación de usos que se pueden imponer en ejecución de la Ley a través de los planes de gestión no es canalizable mediante el mecanismo de la expropiación forzosa, pero sí deben indemnizarse por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración los daños que se causen a particulares en ejecución del plan, siempre que se traten de limitaciones singulares y efectivas, incompatibles con actividades y usos tradicionales consolidados del medio rural, respecto de las actividades consolidadas y conforme con el ordenamiento jurídico.

En este mismo pronunciamiento, los recurrentes alegaban que el plan de gestión efectuaba una zonificación del territorio que conllevaba restricciones y prohibiciones sobre las propiedades agrícolas y ganaderas no permitidas por la Ley para este tipo de terrenos, considerándolas más propias de los Planes Rectores de Uso y Gestión de Espacios Naturales. El Tribunal desestimó este motivo considerando que los espacios de la Red Natura 2000 tienen un régimen específico de aprobación de los planes de gestión que incluye el que deben elaborarse teniendo en cuenta las características específicas de cada zona y todas las actividades previstas, pudiendo adquirir la forma de documentos independientes o incluirse en otros planes de desarrollo. Estos planes deben tener, al menos, el diagnóstico del estado de conservación establecido, así como las medidas apropiadas para evitar el deterioro del hábitat natural y de las especies y las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de zonas. La realización de estos objetivos permite a la comunidad autónoma adoptar las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de las áreas.

#### **4.2. De la superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico que ha de adaptarse a lo establecido en aquel**

---

<sup>35</sup> La responsabilidad de la conservación de las aves silvestres y de los tipos de hábitats declarados ZEPAs (así como de los lugares que conforman la Red Natura 2000) que la Unión Europea asigna a los Estados miembros presume la correspondiente financiación. La responsabilidad del funcionamiento de la Red Natura corresponde a los Estados miembros. A ellos les corresponde, en efecto, adoptar las medidas necesarias, también económicas, para garantizar el objetivo de conservación. La financiación de la gestión de la Red Natura es, sin duda, un tema complejo tanto por la estimación de los costes reales de la Red (cómo cuantificar el valor de los recursos naturales), como por los mecanismos para financiar estos costes (cuáles son las fuentes de financiación). En principio, son los Estados miembros los que al fijar las medidas de conservación deben garantizar su efectividad mediante una planificación económica que asegure la viabilidad de los planes de gestión y de funcionamiento de la Red Natura, esto es, en qué forma se integran en sus planificaciones estratégicas o en sus programas. Ahora bien, los Estados miembros cuentan con la posibilidad de enviar a la Comisión estimaciones de lo que consideren necesario en relación con la cofinanciación con cargo a los instrumentos financieros comunitarios. Sobre la financiación de la gestión de la Red Natura 2000 puede verse E. Blasco Hedro, F. López Pérez, “Red Natura 2000: estado de la Red en España”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, F. López Ramón (Coord.), CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2016; V. Moreno, I. Picazo, I. Vázquez-Dorero, y R. Hidalgo (Coords.), *Valoración de los costes de conservación de la Red Natura 2000 en España*, Ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013.



La cuestión que se plantea este punto se formula en los términos de solventar si la inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 implica necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de especial protección. Se trata, pues, de esclarecer si el régimen de protección al que están sujetos ciertos territorios determina o no su incompatibilidad con la transformación urbanística de los terrenos.

La clasificación y la calificación que el planeamiento tenga asignada a los terrenos no es obstáculo para su inclusión en la ZEPA si concurren circunstancias que lo justifiquen. La obligación de garantizar una diversidad y una superficie suficiente de hábitats no está condicionada por la clasificación, categorización, calificación y régimen del suelo en planeamiento vigente; por el contrario, las determinaciones urbanísticas no constituyen obstáculo o impedimento a la declaración del área como ZEPA en cuanto no excluyen las obligaciones de la administración competente de tomar las medidas necesarias para la conservación de las especies. En este contexto del Derecho urbanístico, hay que partir de la premisa de la superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico, recientemente confirmada por el Tribunal Supremo en el asunto “Algarrobico” (STS de 10 de febrero de 2016), que ha de adaptarse a lo establecido en aquel. Si bien la legislación sobre suelo no se expresa ya en términos de clasificación urbanística, mantiene ese principio de necesaria preservación de los valores ambientales que sean objeto de protección y de respeto a la delimitación de los espacios naturales protegidos o espacios incluidos en la Red Natura 2000<sup>36</sup>.

De esta suerte, los terrenos sujetos a algún régimen especial de protección están excluidos del desarrollo urbano. Así lo tiene declarado el Tribunal Supremo en una consolidada jurisprudencia en la que determina que es preceptiva la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección de aquellos terrenos que están ubicados en una ZEPA (o en el ámbito de un Lugar de Interés Comunitario) y afectan a la Red Natura 2000, destacando su carácter reglado y preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección<sup>37</sup>. Este

---

<sup>36</sup> El apartado 3 del artículo 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Establece en este sentido que: “...sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.”

<sup>37</sup> En la sentencia de 29 de enero de 2014 el Tribunal Supremo sostiene que la jurisprudencia que interpreta y aplica la normativa estatal de carácter básico puesta en relación con la normativa comunitaria europea sobre protección ambiental, “deja claramente establecido que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial, lo mismo que cuando concurren en ellos valores de los que la legislación urbanística considera merecedores de protección, resulta preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección” (FJ 9). Por tanto, concluye el Alto Tribunal, la inclusión de los terrenos, de acuerdo con la normativa comunitaria europea, en una Zona de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o en el ámbito de un Lugar de Interés Comunitario (LIC) y su afección a la Red Natura 2000 comporta la sujeción de esos terrenos a unos regímenes de protección que determina que sea preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección: “aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2 de la Ley 6/1998, primer inciso). En este caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática

criterio se aplica también cuando se trata de terrenos no sujetos formalmente a un régimen de protección especial, de manera que también sería preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable cuando fuera necesario salvaguardar sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, si se constata que concurren tales valores.

La jurisprudencia ha declarado la imposibilidad de modificar la planificación del espacio reduciendo la protección o de desclasificar urbanísticamente el suelo catalogado, considerando reglada su categorización como “no urbanizable protegido”. En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en la sentencia de 29 de enero de 2014, relativa al proyecto de interés regional de Valdecañas (Cáceres), que confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que declaraba la nulidad del Proyecto de Interés Regional (PIR) Marina Isla de Valdecañas, aprobado por el Gobierno de Extremadura en abril de 2007, por el que se recalificaban los terrenos de la llamada Isla de Valdecañas para permitir la construcción de un complejo turístico de lujo, y se obligaba a demoler las construcciones y devolver los terrenos a su estado original, al tiempo que ratificaba la necesidad de restituir los terrenos a su estado anterior. El proyecto urbanístico, parcialmente construido en una isla del embalse de Valdecañas ubicada entre la Sierra de Gredos y la Sierra de Las Villuercas, está declarado Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y afecta a áreas declaradas Lugares de Interés Comunitario (LIC). El Alto Tribunal, en su línea jurisprudencial, confirma que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial es preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo urbanizable<sup>38</sup>.

La decisión judicial incide en el hecho, entre otras consideraciones, de que el proyecto de interés regional (PIR) no justifica debidamente su utilidad pública, el interés regional y la protección medioambiental que dispensa, justificación que se ve cercenada por la falta de un “estudio completo y exhaustivo, acorde a la importante decisión que debía adoptarse, sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se dice revitalizar” y sobre en qué medida el proyecto puede contribuir al desarrollo y creación de riqueza en la zona, sobre todo cuando se trata de su declaración de interés regional y de la necesidad de transformar un suelo especialmente protegido por sus valores naturales como es la ZEPA de Valdecañas. El Tribunal Supremo concluye que “existe la más absoluta falta de motivación del interés regional, de la utilidad pública y, de lo que es más decisivo, a los efectos de la naturaleza del proyecto aprobado, sobre la oportunidad de efectuar la reclasificación de unos terrenos de especial protección a urbanizables” (Fundamento décimo).

---

derivada del hecho de estar sujeto el terreno a un régimen especial de protección -supuesto del artículo 9.1- sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación.” (FJ 9).

<sup>38</sup> El Tribunal Supremo confirma en dos fallos con el mismo objeto y la misma pretensión, aunque distintos actores promotores de los recursos, la ilegalidad del proyecto aprobado por la Junta de Extremadura y así declarada por el TSJEx -ordenando el derribo de lo ya construido y la reposición de los terrenos a la situación anterior- sobre el argumento, recogido en la jurisprudencia, de que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial es preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo urbanizable. Vid. Sentencia de 29 de enero de 2014, dictada en el recurso 2419/2011, confirma la sentencia del TSJEx nº 561/2007, de 9 de marzo de 2011; y, Sentencia de 29 de enero de 2014, dictada en el recurso 2940/2011, confirma la sentencia del TSJEx nº 195/2011, de 9 de marzo de 2011.

Asimismo, se advierte que la reclasificación del suelo no urbanizable de protección que comporta el PIR es contraria a la normativa básica estatal y a la europea. Frente a las alegaciones de los recurrentes que defienden que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no implica necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial, el Alto Tribunal argumenta que la normativa estatal de carácter básico puesta en relación con la normativa comunitaria europea sobre protección ambiental “deja claramente establecido que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial, lo mismo que cuando concurren en ellos valores de los que la legislación urbanística considera merecedora de protección, resulta preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección”. Añade el Tribunal que aun cuando no concurre esta sujeción formal a un régimen especial de protección también “es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 de la Ley 9/1998” (Fundamento noveno).

Por último, a nuestros efectos, se destaca que el estudio de impacto ambiental realizado sobre el PIR no incluye el estudio de alternativas exigido por la normativa aplicable y su omisión comporta la nulidad según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo. La falta de alternativas no consiste, según el Tribunal, en la ausencia formal de este epígrafe en la declaración de impacto ambiental “sino, de forma más sustantiva, lo que la sentencia pone de manifiesto es la falta de un análisis real de posibles alternativas, esto es, de un estudio que permita un contraste entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubica el proyecto (...) no se han estudiado ni valorado otras posibles alternativas, como si solo fuera atendible el proyecto en la forma propuesta por la promotora” (Fundamento quinto).