

La Red Natura 2000 y las medidas compensatorias: aplicación en los proyectos de la red de carreteras del Estado.

Jornadas sobre medidas compensatorias de proyectos de infraestructuras viarias que afectan a la Red Natura 2000 (Gijón 18 y 19 de noviembre de 2010)

Justo Borrajo Sebastián (Dr. Ingeniero de Caminos).

Olga Carrascal Vázquez (Ingeniera Técnica de Obras Públicas).

1.- Introducción.

En la comunicación se exponen los principales problemas y sus diversas soluciones que la D. G. de Carreteras del Ministerio de Fomento ha venido encontrando y proponiendo a la hora de establecer la necesidad de medidas compensatorias y su definición en los estudios de impacto ambiental de los estudios informativos. Las dificultades pueden agruparse en los tres grupos siguientes:

- La Red Natura 2000 (RN) no está definitivamente cerrada, todavía en el año 2009 se han incorporado 37 ZEPA y 14 LIC, y su definición no es muy precisa: planos a escala 1:200000 que utilizan límites visibles en ellos que, a veces, no tienen relación con los valores utilizados para definirlos.
- Problemas para determinar cuando el impacto sobre la RN es significativo o se altera la coherencia global de dicha Red y quién lo decide.
- Establecer diferencias claras entre medidas compensatorias y correctoras o complementarias.

A las anteriores dificultades habría que añadir los problemas de gestión de las actuaciones complementarias o compensatorias que, a veces, deben realizarse años antes o después de la propia ejecución de las obras de la carretera.

En numerosos estudios de impacto de vías de gran capacidad han surgido nuevos espacios protegidos con posterioridad a la realización del estudio, que han obligado a realizar estudios complementarios antes de la formulación de la Declaración de Impacto Ambiental. Además, surgen problemas con los límites de los espacios de la RN que muchas veces son definidos sobre cartografía en la que se utilizan las propias carreteras para establecerlos, sin relación con los propios valores que se pretenden proteger y que llevan, en algunos casos, a que alternativas proyectadas para evitarlos tengan mayor impacto, en opinión de los propios órganos ambientales de las CCAA, que otras que discurren por el interior de los espacios protegidos.

Otro problema bastante frecuente es el de determinar si la afección al espacio de la RN es significativo o se afecta a la coherencia global de la Red, pues incluso se producen, a veces, opiniones contradictorias entre diferentes organismos ambientales, como ha ocurrido últimamente entre la D. G. de Medio Natural y Política Forestal del Mº de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA. Establecer si el impacto es significativo o no, junto a la ausencia de alternativas que no afecten al espacio, es determinante para la necesidad de establecer medidas compensatorias, si la actuación debe realizarse por razones imperiosas de interés

público de primer orden, que deben ser establecidas por el Consejo de Ministros de forma individualizada.

Por último, existe una cierta confusión en la definición entre medidas correctoras, de acompañamiento o complementarias y compensatorias. En muchos estudios se denominan medidas compensatorias a aquellas que no están destinadas a corregir los impactos de la propia actuación, aunque el impacto sobre la RN no sea significativo, y si a mejorar los valores por los que el espacio fue incluido en dicha Red. Quizá sería conveniente denominar a este tipo de medidas como complementarias o de acompañamiento, a pesar de que muchos órganos ambientales autonómicos las llamen compensatorias, y su ejecución ser encomendada a ellos mismos mediante Protocolos o Convenios entre las CCAA y la Administración Central, al extenderse su plazo de ejecución más allá de la propia duración de la obra.

En la exposición se incluyen varios ejemplos de medidas compensatorias o complementarias que se han incluido en los estudios más recientes, tanto para ser ejecutadas en el propio proyecto de carretera como en colaboración con los órganos autonómicos.

2.- La Red Natura 2000 y la Red de Carreteras del Estado: legislación, competencias y evaluación ambiental.

La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitat) es la base sobre la que se construye la Red Natura 2000.

Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Consta de ZEC designadas de acuerdo con la Directiva Hábitat así como de las ZEPA establecidas en virtud de la Directiva Aves (Directiva 79/409/CE, de 2 de abril de 1979).

Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los hábitats más amenazados de Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad ocasionada por el impacto adverso de las actividades humanas. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la UE.

Según el barómetro de la Natura 2000, la situación de su definición en España, en noviembre de 2009, es incompleta aunque con progresos significativos recientes. Así, las ZEPA incluyen 599 lugares (37 más que en marzo de 2008) con una superficie total de 105.032 km² (97.111 km² en marzo de 2008). En LIC (1448 lugares con 131.434 km²) el incremento entre 2008 y 2009 ha sido de 14 lugares con una superficie de 7.718 km². La superficie total protegida es el 18,73 por 100 en ZEPA y el 22,88 por 100 en LIC, destacando en ZEPA Canarias, La Rioja, Extremadura, Cataluña y Madrid con más de un 20 por 100 de su superficie protegida, y en LIC Madrid, Canarias, La Rioja y Cataluña con más de un 30 por 100 protegido y Andalucía, Comunidad Valenciana y Asturias con más de un 25 por 100.

De los datos anteriores se deducen dos consecuencias importantes a la hora de estudiar la incidencia de posibles actuaciones en la red estatal de carreteras sobre la Red Natura.

Por una parte, la importante superficie protegida hace que sea muy difícil realizar ninguna actuación sin afectar, aunque no sea de forma significativa, dicha Red. Por otra parte, la falta de definición final de la Natura 2000 incrementa las dificultades de la evaluación de impacto sobre la misma en los estudios realizados por la D. G. de Carreteras, ya que surgen nuevos espacios durante la tramitación de los expedientes, lo que obliga a realizar estudios complementarios para poder realizar la Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Además, la falta de definición final de la Red Natura hace que sea aún más difícil establecer si los impactos sobre su coherencia global son significativos o no, lo que redundará en la necesidad de establecer la existencia de razones imperiosas de interés público para realizar la actuación, a establecer por el Consejo de Ministros de forma individual (artículo 45.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) y en las correspondientes medidas compensatorias a establecer, como dispone el artículo 6.4 de la Directiva Hábitat.

La afección a la coherencia global de la Natura se verá más afectada por el conjunto de actuaciones de un Plan de Infraestructuras o de Carreteras que por una actuación particular en la que siempre podrán establecerse medidas correctoras de impacto que aseguren la permeabilidad de la misma y, por tanto, la no fragmentación de los espacios de dicha Red, ya que la pérdida de espacios por mera ocupación no suele ser significativa. Así en la Evaluación Ambiental Estratégica de un posible Plan Sectorial de Carreteras que desarrollase el PEIT se concluyó que las actuaciones previstas no incrementarían de forma significativa la ocupación de la Red Natura (la ocupación no superaría, sin medidas como túneles o viaductos, las 3000 Ha. sobre las más de 23.000.000 Ha. totales), aunque la afección, según la banda que se considere, puede ser superior y también se pueden producir concentraciones en determinadas CCAA y efectos sinérgicos con otros modos.

De la experiencia existente hasta el momento en la D. G. de Carreteras se deduce que para establecer si los impactos sobre la Natura 2000 son significativos, la D. G. de Calidad y Evaluación Ambiental del M^o. de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino se ha basado hasta fechas recientes en los informes de los Órganos Ambientales de las CCAA, que son los definidores y gestores de dicha Red. Esta situación ha llevado a que, en ocasiones, dichos Órganos establecieran que no solo los impactos no eran significativos sino que eran menores que los producidos por otras alternativas que no discurrían por dentro de los espacios protegidos de la Natura 2000, aunque demandaban medidas que, en algunos casos, denominaban compensatorias en contradicción con su propio informe en el que aseguraban que los impactos no eran significativos.

A partir del año 2008 se ha añadido un nuevo problema a la hora de establecer si los impactos sobre la Red Natura son o no significativos, al entrar la D. G. de Medio Natural y Política Forestal a pronunciarse también sobre dicho tema y producirse posibles contradicciones con los Órganos Ambientales autonómicos, que en todo caso deberá resolver la D. G. de Evaluación Ambiental con la emisión de la correspondiente DIA.

Los informes de la mencionada D. G. de Medio Natural han dado lugar también a una nueva discusión sobre el alcance de los estudios de impacto realizados en los estudios informativos. La mencionada Dirección pretende que se redefinan en estos estudios con

mayor precisión, a escala 1:10.000 como mínimo, los espacios y hábitat establecidos a escala 1:100.000 o 1:200.000 en la definición de la Natura. Además, pretende que se realicen estudios de campo de varios años de duración sobre posibles efectos a largo plazo de las actuaciones (por ejemplo la incidencia en la tasa de reproducción de determinadas especies de fauna). La postura de la D. G. de Carreteras es que en los estudios informativos a escala 1:5.000 y con la alternativa definida solamente a nivel de concepción global no es posible ni necesario realizar dichos estudios, planteándose de nuevo la alternativa de efectuar la DIA en dos fases: la de planificación a nivel de corredor más recomendable y la de proyecto donde se definan con precisión y se presupuesten las medidas correctoras, complementarias y compensatorias, aunque ello exija cambiar la legislación vigente.

Como conclusión podemos decir que, a pesar del tiempo transcurrido y de la mejora de los estudios de impacto producida, existen aún numerosas indeterminaciones sobre el alcance de dichos estudios y aún más sobre la incidencia de las actuaciones de carreteras estatales en una Red Natura 2000, que ni está completa todavía ni está definida con precisión, y en la que la determinación de los posibles efectos significativos sobre la misma depende de opiniones, a veces contradictorias, que ponen de manifiesto la falta de estudios y conocimientos objetivos sobre la cuestión.

3.- Aplicación de la Directiva Hábitat en los estudios informativos de carreteras estatales: alternativas y diferentes interpretaciones.

La Directiva Hábitat es la que regula las posibles afecciones a esta Red Europea, en concreto su artículo 6, transpuesto a la legislación española por el “RD 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 y de la fauna y la flora silvestres” modificado posteriormente por el Real Decreto 1421/2006 de 1 de diciembre. En este Real Decreto se determina lo siguiente:

*3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, **pueda afectar de forma apreciable** a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada **evaluación de sus repercusiones** en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, **teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar**. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4 de este artículo, las **Comunidades Autónomas correspondientes sólo manifestarán su conformidad con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión** y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.*

Para la aplicación de esta norma el primer paso es determinar si el proyecto en cuestión afecta de forma apreciable a los lugares Red Natura 2000. Pero, ¿quién debe decidir si esa posible afección es o no apreciable? ¿la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, en el caso de proyectos de la AGE, a la vista de los informes de la Comunidad Autónoma? ¿la propia Comunidad Autónoma pues la gestión y conservación de esos espacios es competencia suya?

Si se determina que no existe posibilidad de afección o que ésta no es apreciable el estudio o proyecto en cuestión no tendrá que sujetarse a lo impuesto en este artículo 6.

En cambio, si se determina que la afección puede ser apreciable, el proyecto deberá ser sometido a una adecuada evaluación de repercusiones, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del lugar afectado.

A la vista de esa evaluación de repercusiones, serán las Comunidades Autónomas las que deberán manifestar su conformidad con el proyecto, tras haberse asegurado de que no causará perjuicios a la integridad del lugar.

Merece la pena hacer dos consideraciones respecto a esto último:

La primera es sobre la integridad del lugar: está vinculada a los objetivos de conservación de dicho lugar que se elaboran en base a los tipos de hábitats naturales (de los incluidos en el anexo I de la Directiva) y a las especies autóctonas de flora y fauna (de las incluidas en el anexo II), existentes en dicho lugar. Según las disposiciones del artículo 6 de la Directiva, es posible que un plan o proyecto afecte a la integridad sólo desde el punto de vista visual o únicamente respecto a hábitats no incluidos en el anexo I o especies no incluidas en el anexo II. En estos casos, los efectos no se consideran negativos con respecto al apartado 3 del artículo 6. También parece oportuno indicar que con la expresión “integridad del lugar” se refiere a un espacio concreto. No es justificable la destrucción de un lugar alegando que de cualquier modo el estado de conservación de un hábitat o especie sigue siendo favorable en el territorio europeo o del Estado. En resumen, la decisión sobre si un lugar está afectado negativamente o no debe tomarse centrándose en los objetivos de conservación de ese espacio y limitándose a ellos.

La segunda consideración a realizar es sobre quién toma la decisión. Si el Real Decreto otorga la responsabilidad de asegurar el no perjuicio a la integridad del espacio a la Comunidad Autónoma, ¿deben otras Administraciones entrar a cuestionar o contradecir dicha decisión?

El apartado 4 del artículo continúa diciendo:

*4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, **debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden**, incluidas razones de índole social o económica, las administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida.*

En el caso de que, a pesar de las medidas correctoras establecidas en el EsIA, la Comunidad Autónoma considerara que la alternativa propuesta causaría afecciones en el lugar que supondrían un perjuicio a la integridad del mismo, una opción será el planteamiento de soluciones alternativas que respeten esa integridad.

En muchas ocasiones estas alternativas ya han sido estudiadas antes de la presentación de la alternativa seleccionada y descartadas por diversas razones, que deberán explicitarse en el estudio.

Otras veces las soluciones propuestas por los Órganos Ambientales (tanto de la Administración Central como de las Comunidades Autónomas) no son alternativas reales. Si el objetivo del estudio es la ejecución de un itinerario que conecte dos zonas del territorio, la no realización de esa conexión no es una alternativa válida, pues no se cumpliría el objetivo. Si se plantea ejecutar una autovía y ya existe una carretera convencional, pero no es aprovechable para duplicación porque no cumple con los parámetros básicos de trazado o seguridad ¿es ésta una alternativa válida? Desviar un trazado decenas de kilómetros para evitar la afección a un espacio ¿es una alternativa funcionalmente válida? Sí es válido, por ejemplo, plantear modificaciones puntuales de trazados, ajustar radios de curvas, rasantes, disminuir medianas, rebajar las velocidades de proyecto, estudiar la ejecución de túneles o viaductos, etc. La no ejecución del proyecto no es una alternativa para el Órgano Sustantivo..

También se presentan casos en los que las Comunidades Autónomas proponen el desarrollo de soluciones nuevas, que no se habían contemplado por discurrir dentro de un Espacio Natura 2000. Estas nuevas alternativas ocuparían zonas degradadas o menos sensibles del espacio protegido y con menor valor que zonas limítrofes que aún no han sido declaradas pero que presentan más calidad ambiental o mejores niveles de conservación que los propios espacios protegidos.

Tras el estudio de las alternativas posibles, la autorización de proyectos que afecten a la integridad de los lugares que forman la Red Natura 2000 debería ser muy excepcional, y a esa excepcionalidad hace referencia el apartado 4. Sólo si el proyecto fuera necesario por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, se podrá seguir adelante, adoptando medidas compensatorias que garanticen la coherencia global de la Red Natura 2000.

La Comisión definió los servicios de interés económico general como “las actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general, y están por ello sometidas, por parte de los Estados miembros, a obligaciones específicas del servicio público. Éste es el caso de los servicios en red de transportes, energía y comunicación” Las redes de transporte de los Estados son por tanto de interés general, ¿pero razones imperiosas y de primer orden? Llegado el caso el Consejo de Ministros es el que debería declarar si un proyecto es necesario por razones imperiosas de interés público de primer orden.

Además de las restricciones anteriores, en el caso de que el proyecto afectara dentro del espacio en cuestión hábitats y/o especies prioritarios, únicamente se podrían alegar razones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública o con efectos positivos de primordial importancia para el medio ambiente, así como otras razones de primer orden tras consulta a la Comisión Europea.

El Real Decreto de transposición de la Directiva añade con respecto al texto de la misma lo siguiente:

*En el caso de planes, programas y proyectos autorizados por la Administración General del Estado y sometidos a su vez a evaluación de impacto ambiental, **las medidas compensatorias serán fijadas por el Ministerio de Medio Ambiente**. Para la definición de dichas medidas, se **consultará específicamente al órgano de la Comunidad Autónoma** competente para la gestión del espacio de la Red Natura 2000 afectado por el plan, programa o proyecto. El plazo para la emisión de dicho informe será de treinta días. En el supuesto de discrepancias sobre las medidas compensatorias, el Ministerio de Medio Ambiente constituirá un grupo de trabajo con representantes de dicho departamento y de la comunidad autónoma afectada para definir, de común acuerdo y en el plazo máximo de treinta días, las medidas compensatorias que deberán incorporarse al plan, programa o proyecto. En caso de persistir el desacuerdo, el Ministerio de Medio Ambiente determinará las medidas compensatorias tomando en consideración el parecer de la Comunidad Autónoma.*

En el caso de los proyectos de la Administración General del Estado es el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino quien debe aprobarlas, pero es preceptiva la consulta al órgano de la Comunidad Autónoma encargado de la gestión del espacio. Por ello, es necesario el acuerdo entre ambas partes a la hora de establecer dichas medidas, incluso en la legislación se contempla la creación de un grupo de trabajo en el caso de discrepancias.

4.- Medidas preventivas, correctoras, complementarias o de acompañamiento y compensatorias: propuesta, aprobación y ejecución.

Todas las actuaciones en carreteras estatales de gran capacidad así como los cambios de trazado de carreteras convencionales están sometidos a evaluación de impacto ambiental según la Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación de la Ley 1/2008 de Evaluación de Impacto Ambiental. Por ello, en los estudios informativos que incluyen un estudio de impacto ambiental se caracteriza el territorio desde los puntos de vista físico, ambiental, funcional y territorial para establecer corredores compatibles con sus principales valores y donde, posteriormente, se estudiarán las distintas alternativas de trazado que se compararán entre sí con un método multicriterio, siendo esta forma de proceder la mejor medida preventiva que se puede establecer, al impedir estudiar alternativas de trazado que puedan afectar a espacios con valores ambientales elevados o muy frágiles, entre los que se encuentran siempre los incluidos en la Red Natura 2000. Por ello, siempre que es posible, no se plantean alternativas que ocupen o afecten a los espacios de dicha Red. No obstante, debido a la extensión y la distribución de los espacios de la Natura existen determinadas actuaciones en las que no hay más remedio, sin aumentar de forma importante la longitud de recorrido lo que no sería una alternativa funcionalmente válida, que afectar a la Red Natura. En estos casos es cuando hay que cuantificar los efectos sobre ella, después de establecer todas las medidas correctoras que se consideren necesarias y convenientes, para determinar si los mismos son compatibles con los valores por los que fue declarado es espacio y si no se altera la coherencia global de la Red, es decir si los impactos y sus efectos no son significativos.

Además de las medidas preventivas anteriores, a nivel de establecimiento de corredores compatibles con los valores del territorio, que son fundamentales para evitar impactos en vez de corregirlos o mitigarlos, la caracterización del territorio también permite definir otras tales como la ubicación de préstamos y vertederos en zonas compatibles con dichos usos, identificar y proponer el jalonamiento de protección de zonas valiosas

o sensibles a las que no se debe afectar disponiendo en ellas instalaciones auxiliares de obra o accesos y caminos de obra, o proponer la realización de estudios arqueológicos previos al inicio de las obras en zonas con potencial arqueológico mal estudiadas o delimitadas.

Una vez establecidos los corredores lo más compatibles posible con los valores del territorio, en los estudios informativos se pasa a la fase de definir las alternativas de trazado dentro de ellos para compararlas y proponer la más recomendable desde un punto de vista multicriterio, donde el medio ambiente puede ser determinante. Para la comparación de alternativas desde el punto de vista ambiental es necesario cuantificar los impactos residuales tras las medidas preventivas y correctoras que se establezcan para cada una de ellas.

Las medidas preventivas más habituales a nivel de alternativa (escala 1:5000) se refieren a la recuperación y conservación de la capa de tierra vegetal, limitación de actividades de obra en periodos de reproducción sobre todo de aves, riegos antipolvo durante las obras, prohibición de vertidos de aceites y residuos de la maquinaria de obra, planes de prevención y extinción de incendios, etc.

En cuanto a las medidas correctoras, en los estudios informativos, de los impactos de cada alternativa se refieren a las protecciones de suelos y vegetación, de ribera sobre todo, del sistema hidrológico y de la calidad de las aguas, de la fauna, atmosférica, del ruido y del patrimonio; mantenimiento de la permeabilidad transversal y continuidad de los servicios afectados, y defensa contra la erosión y recuperación ambiental y paisajística. Todas ellas deben estar definidas con toda la precisión posible a la escala del estudio y presupuestadas. No obstante, hay que destacar que, a pesar de las peticiones del Órgano Ambiental, no es posible a escala 1:5000 definir y presupuestar con precisión las pantallas antirruído, pues al realizar el ajuste de trazado a escala 1:1000 las isófonas cambian de forma importante, por lo que el estudio de ruido a nivel de estudio informativo solo puede representar una aproximación a la solución final. Otro tanto puede decirse de medidas como el método constructivo de obras de fábrica cuya tipología ni siquiera está definida en dichos estudios y donde lo único que cabe establecer es que no se afectará al cauce ni a la vegetación de ribera. Esta realidad incuestionable nos lleva de nuevo a pensar que sería necesaria una DIA en dos etapas, a escalas de estudio (1:5000) y de proyecto (1:1000), como ya se expuso anteriormente.

En los casos en los que alguna alternativa afecte a la Red Natura, existiendo o no otras alternativas, es cuando se presentan los mayores problemas en el proceso de selección de la alternativa más recomendable y en establecer finalmente la seleccionada tras el procedimiento de información pública y la Declaración de Impacto Ambiental. Existen numerosos casos en los que habiendo una alternativa que no afecta a la Natura y siendo la recomendada por la D. G. de Carreteras, en el proceso de información pública se solicita otra que discurre por el interior de la Red, tanto por Instituciones como por particulares, incluso con informes de los Órganos Ambientales autonómicos en los que consideran que su impacto ambiental es menor, lo que crea importantes problemas al Órgano Ambiental a la hora de emitir la DIA. La causa puede estar, en algunos casos, en la mala definición de los espacios incluidos en la Red Natura y, en otros, en intereses urbanísticos o de planificación territorial o de otras infraestructuras autonómicas. En todo caso, aunque los motivos ambientales puedan estar justificados se produce un

problema jurídico ante posibles reclamaciones ante la UE, garante de la Natura y que, por tanto, puede pedir explicaciones.

Hasta el momento no se ha producido ninguna DIA donde se admitan impactos significativos sobre algún espacio de la Natura, aunque si se han dispuesto en los estudios de impacto medidas denominadas compensatorias, en la mayoría de los casos demandadas por las CCAA, y que deberían denominarse con propiedad complementarias o de acompañamiento. Dichas medidas se refieren a la mejora de los valores del espacio afectado, aunque no por los impactos de la alternativa que se propone y que ya dispone de sus propias medidas preventivas y correctoras, sino a la corrección de impactos de otras actuaciones que, en muchos casos, no tienen que ver ni siquiera con carreteras existentes. Así, es frecuente solicitar la compra de terrenos dentro del espacio afectado y fuera de dominio público expropiable que están siendo invadidos por edificaciones, en las proximidades de núcleos urbanos, o movimientos de tierras, para instalar invernaderos, que afectan a sus valores pero que la administración autonómica responsable no se ve capacitada para impedirlos debido a la presión de los ciudadanos-votantes. Dichas compras solo pueden realizarse a precios de mercado y exigen un acuerdo entre administraciones para firmar Acuerdos o Protocolos donde se transfieran recursos de la Administración Central a la Autonómica.

La práctica más común a la hora de establecer medidas complementarias en los estudios de impacto de las carreteras estatales, cuando se afecta a algún espacio de la Natura sin ser de forma significativa, es establecer contactos con los Órganos Ambientales autonómicos para que sean ellos los que propongan las medidas que consideren más adecuadas. Las más comúnmente solicitadas se refieren a la sustitución de cercas de alambre de espino por malla ganadera, señalar tendidos eléctricos para evitar impactos con las aves, colocar nidos para rapaces, efectuar repoblaciones de conejos y madrigueras para su protección, reparar tejados dañados por nidos de cernícalos, efectuar plantaciones y repoblaciones vegetales en determinadas zonas del espacio protegido o adyacentes, subvencionar campañas de educación ambiental o crear centros de recuperación de fauna o ampliarlos.

Un tipo de medida complementaria muy frecuente en las actuaciones de vías de gran capacidad estatales es la corrección de impactos de la carretera existente que se deja como vía de servicio. Así, es frecuente tener que corregir problemas de drenaje o de permeabilidad transversal existentes en dicha carretera y que, por tanto, serían medidas complementarias ya que los impactos no están causados por la nueva actuación. Un caso particular son los pasos de fauna que, al disponerse en la nueva autovía, es necesario ampliar a la carretera existente. Dicha situación puede ser extensible a infraestructura ferroviarias paralelas a las carreteras, como ha sido el caso de algunas actuaciones en el Levante español, donde los insuficientes drenajes transversales existentes dan lugar al aumento de la gravedad de las inundaciones aguas arriba de las infraestructuras existentes.

Para la gestión de algunas de dichas medidas, que pueden superar la duración de las propias obras, puede ser conveniente e incluso necesario, en el caso de la compra de terrenos, que se firmen Convenios con los Órganos Ambientales autonómicos, que son los gestores de la Red Natura y que conocen mejor los problemas de cada espacio. Así se ha hecho con algunas CCAA, como Extremadura cuyo Convenio será expuesto esta

tarde por Ángel Sánchez. La duración de los Convenios puede llegar a ser de tres anualidades, certificándose cada año las medidas ejecutadas.

Finalmente, en lo referente a las medidas compensatorias debemos decir que solo deben disponerse cuando no existan alternativas que no afecten a la Red Natura, la afección sea significativa y deba realizarse la actuación por razones de interés público de primer orden establecido por el Consejo de Ministros de forma individual para dicha actuación. Las medidas compensatorias deben estar dirigidas a compensar en proporciones comparables a los hábitat y especies afectados, siendo la compensación solo posible, en la mayoría de los casos, a medio o largo plazo, por lo que se requiere una visión estratégica amplia, que puede incluso desligarse del propio calendario de la actuación viaria. La ampliación del espacio afectado no se considera por la UE como una medida compensatoria, pues si tiene los valores para ello debería estar incluida en la Red Natura, por lo que solo cabe la mejora del espacio afectado o de la coherencia global de dicha Red, mejorando sus conexiones.

5.- Algunos ejemplos de medidas compensatorias en proyectos de carreteras estatales..

Es frecuente que en los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos en los que se prevé una afección (aún siendo ésta no significativa) a los espacios de la Red Natura 2000, se propongan medidas para la compensación de esas afecciones.

La denominación de estas medidas como “compensatorias” supondría que la Comunidad Autónoma ha detectado afecciones significativas en la Red Natura 2000, pero, como ya se ha dicho, en la mayoría de los casos (o en todos), no se autoriza proyectos en esas condiciones. Por ello, como ya se ha comentado, la denominación correcta sería “medidas de acompañamiento o complementarias”.

Ejemplos de medidas propuestas en los Estudios Informativos de la Dirección General de Carreteras son las siguientes:

Afección en el Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche.

Se proponen, para compensar los posibles efectos adversos de la ejecución de la autovía “Ruta de la Plata – Huelva” sobre el Parque, la realización de las siguientes acciones:

- ✓ Repoblación con plantas autóctonas de áreas incendiadas y degradadas en el entorno de la actuación (previo acuerdo con los propietarios)
- ✓ Creación de viveros de plantas autóctonas, vinculado a la creación de un jardín etnobotánico donde se mantengan los usos tradicionales, espacios para talleres y comercialización de los productos resultantes.
- ✓ Dado el escaso éxito de trasplantes de quercíneas y otras frondosas de gran porte, se propone compensar los pies que vayan a ser afectados con la compra de derechos de tala de ejemplares añosos y repoblaciones.
- ✓ Creación de un corredor biológico para el lince, adecuando pasos de fauna en las zonas de mayor siniestralidad en las carreteras existentes en el ámbito de proyecto.
- ✓ Revegetación y adecuación de los pasos de fauna existentes en otras infraestructuras para evitar el tránsito de vehículos.

- ✓ Adecuación y revegetación de colas de embalses, balsas y riberas para mejorar el hábitat de anfibios, reptiles y peces, tanto para su conservación como por ser la base de la alimentación de la cigüeña negra y la nutria.
- ✓ Cerramiento de accesos a refugios de quirópteros con vallados perimetrales.
- ✓ Creación de muladar controlado para el Buitre negro y otras especies.

Afección al LIC Riberas del río Cea por la autovía Valladolid - León

En este caso la propia Comunidad Autónoma ha declarado que las afecciones que produce el proyecto analizado no son significativas sobre los valores por los que se declararon los LIC y ZEPA. No obstante en el Estudio de Impacto Ambiental se incluyen una serie de medidas de mejora del hábitat.

- ✓ Revegetación de zonas de ribera más allá de la zona de afección directa, en áreas próximas que se encuentren deterioradas y cuya titularidad no platee impedimentos. Se procederá, en su caso, a la retirada de basuras, protección de las riberas frente al paso de vehículos y plantación de vegetación arbórea y arbustiva con especies autóctonas presentes en el entorno del río.
- ✓ Con objeto de favorecer la cría de aves y quirópteros, se plantea la instalación de nidales previo análisis de la mejor localización.

Afección al Topillo de la Cabrera (especie de interés comunitario). Autovía -40. Tramo Ávila - Maqueda

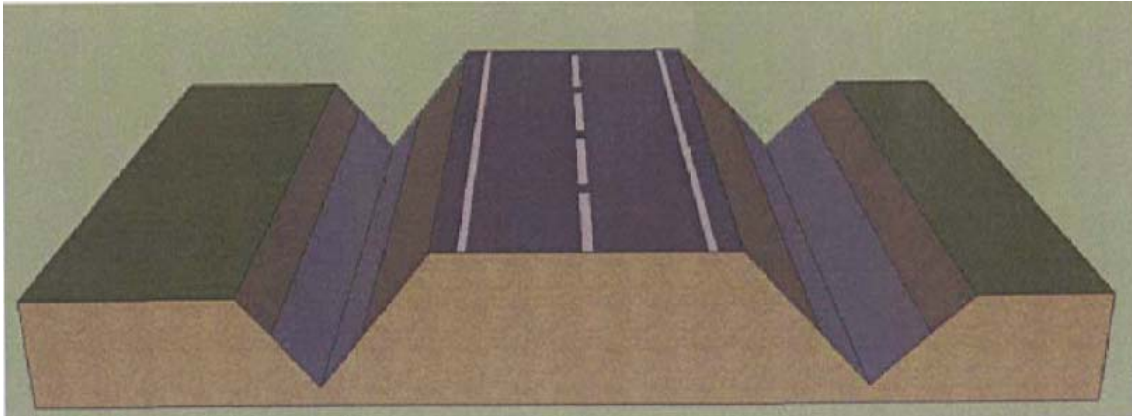
Igualmente las afecciones se han considerado no significativas pero, por afectarse con el trazado áreas de reproducción y cría de esta especie de interés comunitario se propone lo siguiente:

- ✓ Mejora biológica del hábitat del Topillo de la Cabrera, aumentando superficies en las que exista disponibilidad de materia vegetal verde durante todo el año cerca de las colonias conocidas. Sería preciso fomentar zonas con humedad edáfica que permitan la existencia, durante la mayor parte del año, de materia vegetal, Herbazales altos y densos, juncales, sus hábitats típicos. Además zonas con zarzales, majuelos, retamas, que pueden ser usados por la especie como refugio.

Afección al LIC Complejo Lagunar de La Albuera. Autovía Badajoz – Córdoba - Granada

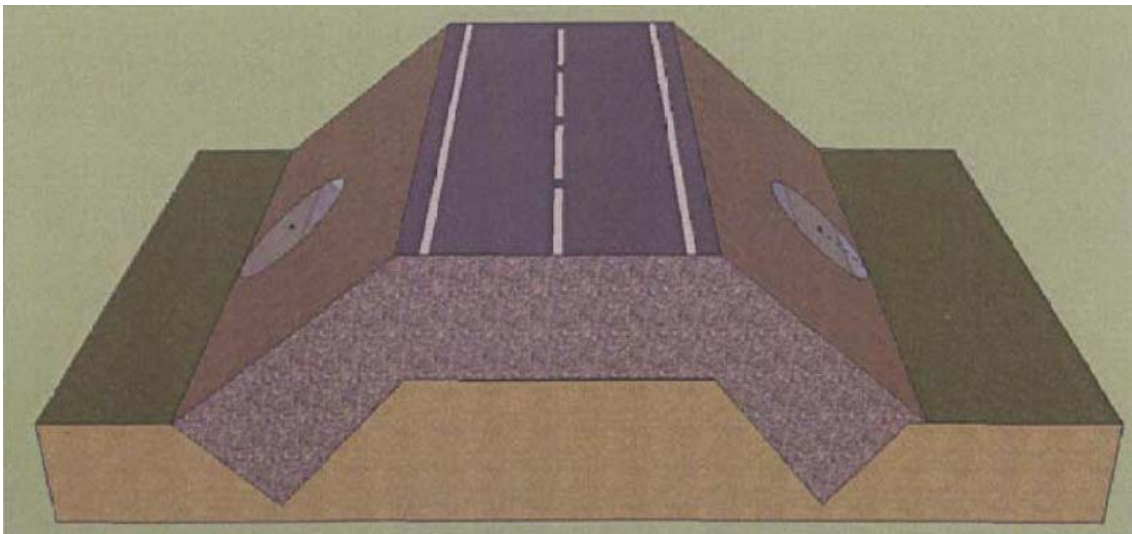
Tampoco este proyecto produce afección significativa sobre el LIC en cuestión, pero como mejora del mismo se propone la actuación sobre el drenaje de la actual N-432, aumentando su permeabilidad transversal.

La situación actual es la siguiente:



Las dos cunetas de la carretera no permiten el desagüe hacia el exterior, están excavadas en un terreno prácticamente horizontal. La carretera está prácticamente enrasada con el terreno. Las cunetas excavadas permiten mantener secas las capas de firme pero dificultan la permeabilidad de las aguas de escorrentía, mermando la alimentación de las charcas que componen el complejo lagunar.

Se propone, para aumentar la permeabilidad, levantar la rasante de la carretera a lo largo de unos tres kilómetros, una media de dos metros sobre la rasante actual. A lo largo de esos tres kilómetros se construirán 9 obras de drenaje con tubos de 1,50 metros de diámetro, de tal manera que las aguas de escorrentía puedan pasar de un lado a otro de la carretera y alimentar las charcas.



Se propone también la adaptación de obras de drenaje existentes en la carretera actual como pasos de fauna.

Afección a la ZEPA Campiña Sur y Embalse Arroyo Conejos

En el Estudio de Impacto Ambiental se estima que la actuación puede tener algún efecto indirecto sobre las poblaciones de aves como el aguilucho cenizo o el cernícalo primilla. Para minimizar esta posible afección se plantea la instalación de nidales artificiales.

Los nidales están fabricados con cemento termorregulable y muy poroso, resistente a la intemperie. Cuentan con un sistema antidrepedación y que a su vez evita la caída de los pollos los 10 primeros días de vida.

Se propone también la redacción del Instrumento de Gestión de la ZEPA y una campaña de censo de avutarda.

Además de lo anterior se plantea la realización de una campaña de participación pública paralela a la creación del instrumento de gestión. El objetivo es doble: informar a la población sobre la importancia de la compatibilización de las actividades agropecuarias, cinegéticas y piscícolas con la gestión de la ZEPA y que al mismo tiempo el público se involucre en el diseño del instrumento de gestión. Se llevarán a cabo jornadas de talleres participativos, exposiciones itinerantes y sesiones científicas