

“LA CONSIDERACIÓN DE LA INCERTIDUMBRE A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN: EL CASO DE LAS DIRECTIVAS DE AVES Y HÁBITATS” *

“DECISION-MAKING UNDER UNCERTAINTY IN THE LIGHT OF THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE: THE CASE OF THE HABITATS AND THE BIRDS DIRECTIVES”

Autor: Nicolas de Sadeleer, Chaire Jean Monnet, Professeur ordinaire à l’Université Saint-Louis, Bruxelles

Resumen:

En su estado actual, la Red Natura 2000 abarca proporciones importantes del territorio de España. Sin embargo, los intentos de conservar los hábitats y sus especies en las zonas de la Red Natura 2000 deben hacer frente a una amplia gama de incertidumbres y lagunas de conocimiento. Este artículo analiza cómo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene presente el principio de precaución a la hora de resolver casos relacionados con la conservación de los hábitats y la vida silvestre. En primer lugar, el artículo expone el derecho derivado, profundizando en las obligaciones relativas a la Red Natura 2000, para después comentar la respectiva jurisprudencia.

Abstract:

The Natura 2000 network encompasses a significant proportion of the Spanish territory. The actions carried out in order to achieve the Habitats directive goals within the different conservation areas are fraught with uncertainty. The article aims at analysing the manner in which the Court of Justice of the EU applies the precautionary principle in adjudicating nature conservation cases with respect to the Natura 2000 network. Firstly, the article describes the procedural and substantive conditions laid down under the nature protection directives. Secondly, the article comments on the case law of the CJEU.

Palabras clave: Red Natura 2000. Zonas de especial protección. Zonas especiales de conservación. Incertidumbre. Precaución. Estado de conservación favorable.

* Agradezco al señor José Manuel Escudero Pérez su ayuda.

Evaluación ecológica de los impactos a los hábitats. Medidas de protección. Medidas de compensación.

Keywords: Natura 2000 network. Special protection areas. Special areas of conservation. Uncertainty. Precaution. Favourable conservation status. Ecological assessment of the impacts. Protection measures. Compensatory measures.

Índice:

1. Introducción
2. Las Directivas de Aves y Hábitats
 - 2.1. Obligaciones principales
 - 2.2. La Red Natura 2000
 - 2.3. El papel de la ciencia en la designación y protección de lugares Natura 2000
3. El principio de precaución
4. El papel del principio de precaución en la protección de las aves silvestres y sus hábitats (ZEPA)
5. El papel del principio de precaución en la protección de los hábitats (ZEC)
 - 5.1. Designación de los ZEC
 - 5.2. Gestión, protección y conservación de los ZEC: la estructura del artículo 6 de la Directiva Hábitats
 - 5.3. Adopción de medidas positivas para mantener y/o restaurar los hábitats (apartados 1 y 2 del artículo 6)
 - 5.4. Primera fase: la obligación de realizar una adecuada evaluación (apartado 3 del artículo 6)
 - 5.4.1. Ámbito material de los conceptos de plan y proyecto
 - 5.4.2. Criterios de sometimiento a la evaluación
 - 5.4.3. Contenido de la evaluación
 - 5.5. Segunda fase: régimen de autorización de los planes o proyectos que no cumplen el requisito de no causar perjuicio a la integridad del lugar afectado
 - 5.5.1. El concepto de «integridad»
 - 5.5.2. El concepto de «perjuicio»
 - 5.5.3. La imposibilidad de despejar la incertidumbre conlleva la denegación de la solicitud de autorización
 - 5.5.4. Validez del razonamiento
 - 5.6. Tercera fase: salvaguardias para evitar que proyectos dañinos autorizados en nombre del interés general destruyan los lugares designados (apartado 4 del artículo 6)
 - 5.6.1. Ausencia de soluciones alternativas
 - 5.6.2. Medidas de compensación

6. El papel del principio de precaución en la demanda de medidas provisionales
7. El papel del principio de precaución en la protección de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV afueras de la Red Natura 2000 (artículo 12)
8. Conclusión

Index:

1. Introduction
2. The Birds and Habitats Directives
 - 2.1. Main obligations
 - 2.2. The Natura 2000 Network
 - 2.3. The role of science in the designation and protection of Natura 2000 sites
3. The precautionary principle
4. The role of the precautionary principle in the protection of wild birds and their habitats (SPAs)
5. The role of the precautionary principle in the protection of habitats (SACs)
 - 5.1. Designation of SACs
 - 5.2. Management, protection and conservation of SACs: the structure of Article 6 of the Habitats Directive
 - 5.3. Adoption of positive measures to maintain and/or restore habitats (Article 6(1) and 6(2))
 - 5.4. First stage: the obligation to carry out an appropriate assessment (Article 6(3))
 - 5.4.1. Material scope of the concepts of plan and project
 - 5.4.2. Criteria for submission to assessment
 - 5.4.3. Content of the assessment
 - 5.5. Second stage: authorisation scheme for plans or projects not meeting the requirement of not causing harm to the integrity of the site concerned
 - 5.5.1. The concept of “integrity”
 - 5.5.2. The concept of “harm”
 - 5.5.3. The impossibility to remove the uncertainty leads to the refusal of the application for authorisation
 - 5.5.4. Validity of the reasoning
 - 5.6. Third stage: safeguards to prevent harmful projects authorised on behalf of the general interest from destroying designated sites (Article 6(4))
 - 5.6.1. Absence of alternative solutions
 - 5.6.2. Compensation measures

6. **The role of the precautionary principle in the request for interlocutory measures**
7. **The role of the precautionary principle in the protection of breeding sites or resting places of animal species listed in Annex IV(a) outside the Natura 2000 network (Article 12)**
8. **Conclusions**

1. INTRODUCCIÓN

La biodiversidad se enfrenta actualmente a una gran crisis tanto a nivel europeo como mundial, más aún cuando sus implicaciones aún no se han podido apreciar completamente. En todo el mundo, la mayoría de los ecosistemas naturales o seminaturales, continentales, marinos y costeros (incluidos los procesos esenciales, como la polinización o la purificación del agua y el aire) han sufrido ya importantes cambios como consecuencia de la actividad humana. Al quedar cada vez más fragmentados como consecuencia de las infraestructuras de transporte o energía, sometidos a una urbanización intensiva, cultivados, contaminados, acidificados, y eutrofizados, los ecosistemas se hunden hasta el mínimo común denominador, perdiendo su capacidad ecológica para desempeñar funciones ecosistémicas, así como su especificidad natural y cultural. Para los animales, los hongos y las plantas, esto se traduce en una fragmentación y en un aislamiento de sus hábitats, representando una de las amenazas más graves para su supervivencia a largo plazo. Debido a la degradación de sus hábitats, están sufriendo un ritmo de extinción sin precedentes, el cual se ve agravado por amenazas adicionales (caza furtiva, caza excesiva, obstáculos a la migración, etc.).

En noviembre de 2017, 15.364 científicos de 184 países distintos firmaron en «BioScience» la llamada “Advertencia de los científicos del mundo a la humanidad” (“Warning to Humanity”).¹ Este manifiesto subraya que la humanidad se encuentra en curso de colisión con el mundo natural, dado que los ecosistemas están siendo empujados más allá de sus capacidades para así poder sostener la Red de vida de nuestro planeta. Con este “tiron de orejas”, científicos de todos los rincones del planeta expresaron su preocupación por el futuro de la vida salvaje.

A una escala más global, el calentamiento global y el agotamiento de la capa de ozono corren el riesgo de desencadenar cambios mucho más profundos en la distribución, estructura y funciones de los ecosistemas, así como en los hábitats y las especies. En esta nueva era geológica dominada por el ser humano, el Antropoceno², los científicos prevén que estas alteraciones provocarán una disminución sin precedentes de la riqueza de la diversidad específica y genética.

¹ Rippley, W et al., «World Scientists’ Warning to Humanity: A second Notice’. (2017). *Bioscience* 67 :12 1026-1028.

² Simon, L., Lewis, S. L., & Maslin, M. A. (2015). *Defining the anthropocene*, 519. *Nature* 171.

Con una tasa de extinción más de 100.000 veces superior a la de tasa de ritmo natural, la mitad de todas las especies del mundo podrían extinguirse en pocas décadas si la humanidad no es capaz de respaldar una alternativa que sea más respetuosa con el medio ambiente que lo que se ha estado haciendo hasta ahora.³

Conscientes desde hace más de un siglo de la necesidad de proteger la fauna y la flora silvestres, es decir, las biocenosis que forman y sus biotopos, las autoridades nacionales han ido estableciendo una política de protección de la naturaleza⁴. Esta consiste principalmente en la concesión de un estatuto de protección a aquellos bienes vulnerables que pueden ser objeto de apropiación, ya sea porque no tienen dueño (*res nullius*) o porque son accesorios de la propiedad privada. Aunque en algunos casos estos regímenes han conseguido frenar la erosión de la biodiversidad, no podemos afirmar ni mucho menos que la hayan detenido.

Al no producir los efectos esperados, la política de protección de la naturaleza fue dando paso, a finales del siglo XX, a una política más ambiciosa de conservación de la biodiversidad. Sinónimo de "diversidad biológica" - es un barbarismo (*Bios* significa "vida" en griego y *diversitas* "diversidad" en latín) - el término "biodiversidad" apareció por primera vez en los círculos científicos⁵. Posteriormente, ha gozado de una intensa influencia, tanto entre el público como entre los responsables políticos. Hoy en día, este concepto unificador cristaliza la mayor parte de las preocupaciones humanas sobre la riqueza del mundo viviente. Aparte de los compromisos contraídos para luchar contra el cambio climático, pocos sectores medioambientales han conseguido atraer hasta ahora tal movilización.

Desde un punto de vista científico, este concepto puede utilizarse para designar tanto la diversidad de organismos vivos de una zona determinada como el conjunto de genomas, especies y tipos de ecosistemas o paisajes que la componen. Dicho término conlleva diferentes niveles jerárquicos. El primero es la diversidad genética, que corresponde a la infinita variedad de genes y genotipos entre especies o dentro de ellas (individuos y poblaciones). El segundo nivel es el de la diversidad de especies (o diversidad específica), al que podríamos añadir la diversidad entre taxones superiores (reinos, filos, clases, órdenes, familias, géneros) y taxones inferiores (subespecies, variedades, razas, ecotipos, formas). Por último, el tercer nivel se refiere a la variedad de ecosistemas (bosques, humedales, lagos, montañas, estuarios, etc.), formados a su vez por una comunidad de seres vivos (biocenosis), interrelacionados con el medio físico en el que viven (biotopo).

³ Rippley, W et al. op. cit. p. 1028.

⁴ De Sadeleer, N. y Born, C.H. (2003). *Le droit international et communautaire de la biodiversité*. Paris: Dalloz. pp. 29-42.

⁵ Wilson, E.O. y Peter, F.M. (1998). *Biodiversity*. Washington DC. National Academy Press. p. 521.

Desde el punto de vista normativo, este amplio concepto de biodiversidad está ahora garantizado por un tratado marco mundial, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (de aquí en adelante CDB), adoptado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, del que son parte tanto la UE como sus Estados miembros⁶. Este tratado sigue a grandes rasgos la definición dada por los científicos al concepto de biodiversidad (artículo 2).

Este artículo pretende analizar cómo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene muy presente el principio de precaución a la hora de resolver casos relacionados con la conservación de los hábitats y la vida silvestre. En primer lugar, comenzaremos exponiendo el derecho derivado, profundizando en las obligaciones relativas a la Red Natura 2000⁷, para después comentar la respectiva jurisprudencia.

2. LAS DIRECTIVAS DE AVES Y HÁBITATS

2.1. Obligaciones principales

La UE no esperó al reconocimiento expreso de sus competencias en materia de medio ambiente por parte del Acta Única Europea para adoptar las primeras normas de armonización en materia de conservación de la naturaleza. Sus esfuerzos iniciales se centraron en la protección de la avifauna mediante la adopción, el 2 de abril de 1979, de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante, la Directiva de Aves)⁸. Esta elección se explica fácilmente tanto por el interés del público en general por la protección de la avifauna como por el carácter transfronterizo de las migraciones de aves, el cual exige la adopción de normas comunes para la gestión de sus poblaciones.

El objetivo de la Directiva de Aves (codificado por la Directiva 2009/147/EC) es garantizar la conservación de todas las especies de aves que viven naturalmente en Europa en estado salvaje (artículo 2). Esta premisa implica, por un lado, la protección de sus hábitats (artículos 3 y 4) y, por otro, la regulación de su captura (artículos 5 a 9). Así, la directiva distingue entre una protección de los hábitats de una serie de especies amenazadas y otra más general que debe darse a todas las

⁶ Decisión del Consejo 93/626/CEE, de 25 octubre 1993, relativa a la celebración del Convenio sobre la diversidad biológica, *JO*, n° L 309, 13 diciembre 1993, p. 1.

⁷ Véase García Ureta, A. (2010). *Derecho Europeo de la Biodiversidad*. Iustel. p. 755; *Ibid.*, *EU Biodiversity Law: (2020). Wild Birds and Habitats Directive*. Groeningen: Europa Law Pub. pp. 92-154.

⁸ La Directiva del Consejo relativa a las aves (DO, n° L 103 de 2 de abril de 1979, p. 1) ha sido modificada en numerosas ocasiones por las directivas de la Comisión, concretamente adoptando sus anexos al progreso técnico y a la adhesión de nuevos Estados miembros. La Directiva 79/409/CEE fue codificada por la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, [2009] DO L 20/7.

especies de aves mediante la regulación de su captura. La aplicación de esta Directiva no ha estado exenta de dificultades, ya que el Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse en un gran número de casos, tanto sobre recursos por incumplimiento como sobre cuestiones prejudiciales.

No obstante, la Directiva de Aves no fue más que un enfoque fragmentario para el desarrollo de una política europea de conservación de la biodiversidad. Otros componentes de la fauna silvestre eran tan merecedores de la armonización comunitaria como las aves. Por ello, el 21 de mayo de 1992, el Consejo adoptó la Directiva 92/43 sobre hábitats, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante, la Directiva Hábitats)⁹, poco antes la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica¹⁰. Una de las principales razones por la que la UE adoptó la Directiva 92/43 fue el reconocimiento de la incapacidad de implementación óptima por parte de los Estados miembros del Convenio de Berna sobre la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa.

Esta segunda directiva tiene por objeto garantizar el mantenimiento de la diversidad biológica asegurando la conservación, al margen de las aves silvestres, de determinados hábitats naturales y de ciertas especies de fauna y flora silvestres (artículo 2, apartado 1). Para ello, se prevén dos tipos de medidas: por un lado, la conservación de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies mediante la Red europea de espacios protegidos Natura 2000 (artículos 3 a 11); por otro lado, la protección de las especies, en particular mediante la regulación de su captura (artículos 12 a 16). En este contexto, las disposiciones de la Directiva sobre los hábitats tienen como objetivo que los Estados miembros adopten medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de los lugares en que existan tipos de hábitats naturales¹¹. En la medida en que la Directiva Hábitats establece normas complejas y técnicas en el ámbito del Derecho del medio ambiente, su transposición requiere la adopción de normas claras y precisas¹².

⁹ DOUE, n° L 206, 22 de julio 1992.

¹⁰ Krämer, L. “El papel de la Directiva Hábitats en la protección de la Biodiversidad en la Unión Europea”, en García Ureta, A (coordinador), *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 Años*. (2012). Aranzadi. pp. 19-44.

¹¹ STJUE de 11 de abril de 2013, *Sweetman y otros*, asunto C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 38, y STJUE de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 36.

¹² STJCE de 20 de octubre de 2005, *Comisión/Reino Unido*, asunto C-6/04, Rec. 2005 p. I-9017, EU:C:2005:626, apartado 26; STJCE de 10 de mayo de 2007, *Comisión/ Austria*, asunto C-508/04, Rec. 2007 p. I-3787, EU:C:2007:274, apartado 73.

Así el ámbito de aplicación de sendas directivas es relativamente distinto¹³. La Directiva de Aves abarca todo el abanico de especies de aves que se encuentran en estado salvaje en la UE (unas 500 especies). La Directiva de Hábitats extiende el régimen europeo de protección a un número cinco veces mayor de especies. Ella se centra en un subconjunto de unas 2.000 especies que necesitan protección, ya sea para evitar su desaparición o porque son representativas de hábitats importantes en el marco de la Unión Europea. También están protegidos unos 230 tipos de hábitats según esta última directiva.

A pesar de esas diferencias, estas dos directivas persiguen simultáneamente un enfoque ecosistémico (protección de hábitats vulnerables o de especies amenazadas) y un enfoque sistémico (protección de determinadas especies silvestres).

2.2. La Red Natura 2000

Entre las muchas medidas de conservación, la protección del hábitat es la que mejor garantiza la conservación a largo plazo de las especies animales y vegetales silvestres. Desde el punto de vista de los ecosistemas, la legislación secundaria exige la preservación de los hábitats naturales para proteger una especie concreta o conservar aquellos entornos naturales amenazados. Ambas directivas presuponen y se basan en el reconocimiento de una íntima relación entre la fauna la flora y los hábitats¹⁴.

Cabe subrayar que en 1989, las Partes del Convenio de Berna crearon un instrumento especial para la protección del medio natural en Europa: la Red Esmeralda. Esta Red cubre cerca de 3000 lugares en 16 países, los cuales abarcan el 16% de sus territorios nacionales. Esta Red fue el antecedente de la Red comunitaria.

Si bien al principio, en los años ochenta, las instituciones de la Unión no tenían una visión de conjunto sobre los hábitats, el concepto de Red ecológica se ha ido imponiendo progresivamente, hubo que esperar hasta el año 92 para que la Directiva Hábitats consagrara el concepto de Red ecológica con la creación de la Red Natura 2000 (apartado 1 del artículo 3 de la Directiva Hábitats).

Dos categorías de áreas forman la columna vertebral de esta red:

¹³ Aragao, A. “La relación entre la Directiva de Aves Silvestres y la de Hábitats, en García Ureta, A. (coordinador), *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 Años*. (2012). Aranzadi, pp. 45-68.

¹⁴ *Ibid.*, p. 53.

- en primer lugar, las "zonas de especial protección" (ZEPA) que, con arreglo a la Directiva de Aves, están destinadas a proteger los hábitats de las aves silvestres del anexo I y las aves migratorias (artículo 4.1 y 2);
- en segundo lugar, en el marco de la Directiva de Hábitats, las "zonas especiales de conservación" (ZEC), cuyo objetivo es proteger determinados hábitats naturales de interés comunitario.

Tanto las ZEPA (Directiva de Aves) como las ZEC (Directiva Hábitats) deben ser designadas por los Estados miembros según dos procedimientos que difieren en muchos aspectos.

Cabe recordar que, anteriormente, los convenios internacionales no precisaban los métodos de identificación y designación de los lugares que los Estados deben proteger. El Convenio de Ramsar sobre los Humedales de 1971 prevé que la selección de los humedales que se incluyan en la Lista deberá basarse en su importancia internacional «en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos» (artículo 2.2). El modo en que los humedales eran designados y protegidos dependía de decisiones legislativas, reglamentarias o administrativas de cada Estado, sin basarse en criterios científicos armonizados. Del mismo modo, el Convenio de Berna de 1979 sobre la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa contiene listas de especies vulnerables y en peligro de extinción. Con respecto a hábitats naturales o hábitats de especies vulnerables o en peligro de extinción, la Convención se limite a requisitos generales (artículo 4), sin identificar con precisión el método de clasificación. Por el contrario, con la idea de establecer un enfoque de conservación vinculado a las ciencias, la Directiva Hábitats establece listas relativas a hábitats y a especies de interés comunitario que necesitan la designación de sus hábitats (anexos I y II) y de aquellas especies que están en necesidad de protección estricta (anexo IV). La obligación de cumplir con los criterios científicos establecidos en dichas listas disminuye el margen de discrecionalidad de los Estados miembros.

La coherencia ecológica de la Red Natura 2000 se basa principalmente en el procedimiento de selección de los lugares según criterios ecológicos relacionados, en concreto, con las necesidades de las especies y los hábitats amenazados (anexo I y II). Mientras que la Directiva Hábitats otorga a la Comisión un papel importante en la selección de los lugares de interés comunitario, la designación de las ZEPA para las Aves es a priori responsabilidad de los Estados miembros¹⁵. Fuera de estas zonas, las autoridades nacionales deben garantizar igualmente la protección

¹⁵De Sadeleer, N. y Born, C.H. *Le droit international et communautaire de la biodiversité*. op. cit., pp. 481-539, nº 503 a 564; De Sadeleer, N. (2005). «Habitats Conservation in EC Law: From Nature Sanctuaries to Ecological Networks», *Yb. Eur. Env. L.*, vol. 5, pp. 215-252.

coherente de los hábitats de todas las especies de aves silvestres (apartado 4 del artículo 4 de la Directiva de Aves)¹⁶. De hecho, los criterios de selección científicos son más significativos en la Directiva Hábitats que en la Directiva de Aves.

El principal objetivo de la Red Natura 2000 consiste en garantizar « el restablecimiento o el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario en un estado de conservación favorable » (Directiva Hábitats, sexto considerando).

En su estado actual, la Red Natura 2000 abarca proporciones importantes del territorio de algunos Estados miembros, es decir, aproximadamente el 18% de la superficie terrestre de los 27. La Red comprende unos 27.000 lugares que cubren unos 109 millones de hectáreas. Los ecosistemas forestales representan aproximadamente el 50% de la superficie de la red.

Actualmente, y a falta de completarse, la Red está formada en España por 1.468 Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), incluidos en las Listas de LIC aprobadas por la Comisión Europea, y por 658 ZEPA, que comprenden en conjunto una superficie total que supera los 222.000 km². Más de 138.000 km² corresponden a superficie terrestre, aproximadamente un 27,35 % del territorio español, y unos 84.300 km², a superficie marina. Por otro lado, 118 tipos de hábitat del Anexo I y 263 especies del Anexo II de la Directiva Hábitats, así como 125 especies del Anexo I de la Directiva de Aves están presentes tanto en el territorio nacional terrestre como en el marino¹⁷.

Por supuesto, algunos Estados miembros se han mostrado reacios en la medida en que la Red limita sus derechos soberanos en materia de ordenación del territorio y explotación de los recursos naturales. Sin embargo, la designación de lugares no depende de la buena voluntad de los Estados miembros, sino que se basa en un enfoque científico independiente de consideraciones políticas e incluso socioeconómicas. Por ejemplo, España fue condenada por el Tribunal de Justicia por haber designado sólo el 15,8% de su territorio nacional como zonas de especial protección, cuando los informes científicos indicaban que dicho esfuerzo debería haber cubierto el 31,5% de la superficie¹⁸. Dada la extensión de estas zonas terrestres y marinas, es probable que muchos proyectos de desarrollo queden en suspenso si afectan al estado de conservación de los hábitats protegidos.

¹⁶ STJCE de 13 de diciembre de 2007, *Comisión/Irlanda*, asunto C-418/04, Rec. 2007 p. I-10947, EU:C:2007:780, apartados 190-191.

¹⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. [La Red Natura 2000 en España](#). Biodiversidad y Bosques. Espacios protegidos.

¹⁸ STJCE de 28 de junio de 2007, *Comisión/España*, asunto C-235/04, Rec. 2007 p. I-5415, EU:C:2007:780.

Aunque se ha avanzado considerablemente en la creación de la Red Natura 2000, entre el 40 y el 85% de los hábitats protegidos continúan en un estado de conservación desfavorable¹⁹. Por lo tanto, a pesar de la protección que ofrece dicha red, muchos hábitats siguen degradándose, reduciéndose así su capacidad de respuesta a los efectos adversos del cambio climático. Además, los ecosistemas no responden de forma lineal a los impactos del cambio climático. La ausencia de medidas de mitigación para los ecosistemas aumenta su vulnerabilidad a la degradación y al colapso.²⁰ Sin embargo, investigaciones científicas recientes destacan que los bosques con mayores niveles de diversidad pueden ser más resilientes frente a los incendios, mientras que las plantaciones lo son menos.²¹

Por si fuera poco, es probable que catástrofes naturales, como los incendios, sean cada vez más frecuentes, lo que daría lugar, a su vez, a nuevas emisiones que hasta ahora no se habían tenido en cuenta adecuadamente en los modelos climáticos.

En consecuencia, el número de especies que la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza considera amenazadas en Europa se cuenta por centenares: el 15% de los mamíferos, el 13% de las aves, el 9% de los reptiles, el 23% de los anfibios, el 37% de los peces de agua dulce, el 44% de los moluscos de agua dulce y el 9% de las mariposas están amenazados de extinción a escala continental²².

2.3. El papel de la ciencia en la designación y protección de lugares Natura 2000

Varios factores permiten explicar por qué las distintas ciencias están mucho más presentes en el derecho de protección de la naturaleza que en otras disciplinas jurídicas.

En primer lugar, las ciencias detectan, identifican y exponen los problemas ecológicos a los que debe responder el derecho.

En segundo lugar, sólo los científicos son capaces de discernir las amenazas que pueden afectar a los hábitats y a la desaparición de especies.

¹⁹ Agencia europea del medio ambiente, [Natura 2000 data - the European network of protected sites](#).

²⁰ R. Kundis Craig, ‘Ocean adaptation’, in D.A. Farber and M. Peeters (eds.), *Climate Change Law, Elgar Encyclopedia of Environmental Law* (E. Elgar, 2016) 569.

²¹ Spasojevic, M. J., Bahlai, C. A., Bradley, B. A., Butterfield, B. J., Tuanmu, M.-N., Sistla, S., Wiederholt, R., Suding, K. N. (2016). Scaling up the diversity-resilience relationship with trait databases and remote sensing data: the recovery of productivity after wildfire. *Global Change Biology* 22 (4). pp. 1421-1432.

²² IUCN. (2007). *Red List of Threatened Species. Regional Assessment*. Newbur. Information Press.

Y dado que las medidas de protección de la naturaleza facultan a las distintas administraciones para definir el nivel adecuado de protección, las ciencias desempeñan un papel preponderante en el establecimiento de normas de protección de acuerdo con el marco legislativo.

Así, la designación y la protección de los lugares Natura 2000 siguen dependiendo en gran medida de la ciencia. Como muestra la jurisprudencia del TJUE, las cuestiones jurídicas se entremezclan con las evaluaciones científicas, lo que tiende a reducir el poder discrecional de los Estados miembros.

La clasificación de las ZEPAs para las aves silvestres se basa en "criterios ornitológicos"²³, lo que tiene el efecto de limitar considerablemente la discrecionalidad de los Estados miembros, ya que los lugares más apropiados deberán ser objeto de clasificación²⁴. Los inventarios realizados por las asociaciones ornitológicas, no faltos de pruebas científicas, han permitido al Tribunal de Justicia evaluar si los Estados miembros han cumplido o no su obligación de clasificar los hábitats naturales, pudiendo estos aportar pruebas científicas en sentido contrario²⁵.

Del mismo modo, debe realizarse una evaluación adecuada de los impactos de todo plan o proyecto que verse sobre las especies y los hábitats para los que se ha designado un lugar Natura 2000 «a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia»²⁶. Además, el proceso de evaluación "no es un mero acto administrativo formal, sino que debe proporcionar un análisis en profundidad acorde con los objetivos de conservación establecidos par el lugar de que se trate"²⁷.

Sin embargo, las lógicas respectivas del derecho y de la ciencia son, a priori, incompatibles entre sí. La ciencia postula lo que existe, mientras que el derecho establece lo que debe ser.

²³ STJCE de 2 de agosto de 1993, *Comisión/ España*, asunto C-355/90, Rec. 1993 p. I-4221, EU:C:1993:331, apartado 22; STJCE de 18 de marzo de 1999, *Comisión/Francia*, asunto C-166/97, Rec. p. I-1719, EU:C:1999:149, apartado 38; STJCE de 25 de noviembre de 1999, *Comisión/Francia*, asunto C-96/98, Rec. p. I-8531, EU:C:1999:580, apartado 26.

²⁴ STJCE de 19 de mayo de 1998, *Comisión/Países Bajos*, asunto C-3/96, Rec. p. I-3031, EU:C:1998:238, apartado 62.

²⁵ STJCE de 7 de diciembre de 2000, *Comisión/Francia*, asunto C-374/98, Rec. p. I-10799, EU:C:2000:670, apartado 25; STJCE de 19 de mayo de 1998, *Comisión/Países Bajos*, asunto C-3/96, Rec. p. I-3031, EU:C:1998:238, apartados 69-70; STJCE de 25 de octubre de 2007, *Comisión/Grecia*, asunto C-334/04, Rec. p. I-9215, EU:C:2007:628.

²⁶ STJCE de 7 de septiembre de 2004, *Waddenzee*, asunto C-127/02, Rec. p. I-7405, EU:C:2004:482, apartado 54.

²⁷ STJCE de 14 de abril de 2005, *Comisión/Países Bajos*, asunto C-441/03, Rec. 2005 p. I-3043, EU:C:2005:233, apartado 22.

Mientras que la ciencia es descriptiva, el derecho es prescriptivo. A modo de ejemplo, mientras el jurista concibe la protección del medio ambiente en términos del número de personas que se busca proteger o de las hectáreas que se pretenden conservar, el ecologista piensa bajo el prisma del ecosistema. Este último se ajusta al continuo y largo ritmo de los ciclos naturales, el jurista al tempo entrecortado de las expectativas humanas.

Por un lado, las normas legales están pensadas para proporcionar previsibilidad, pero la naturaleza es imprevisible. Los científicos tienden a reconocer la complejidad de su materia, mientras que los juristas tienden a simplificar su pensamiento ofreciendo soluciones binarias.

Por otro lado, mientras que el jurista busca la certeza, el científico señala la incertidumbre inherente al riesgo medioambiental. La incertidumbre es más fácil de aceptar para los científicos que para los juristas entre otras cosas "porque las preguntas abiertas ofrecen continuas oportunidades para seguir investigando".²⁸

Además, el hecho de que la investigación científica sea relativamente abierta debido a su complejidad y que las teorías vigentes siempre puedan ser derribadas por otras mejores puede generar tensiones con el derecho.

El derecho de la protección de la naturaleza trata de resolver estas contradicciones. En este sentido, esta dialéctica conduce a la consagración de regímenes jurídicos que integran la ciencia. Tal es el caso de la Directiva Hábitats mencionada anteriormente. Aunque se base en gran medida en datos científicos, esta rama del derecho sigue siendo un sistema jurídico, es decir, un medio de gestión de un orden social ficticio, capaz de regular los conflictos con su propio conjunto de herramientas conceptuales.

3. EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

Los intentos de conservar los hábitats y sus especies deben hacer frente a una amplia gama de incertidumbres y lagunas de conocimiento.²⁹ Lo más llamativo es que los científicos continúan aún esforzándose por determinar el número de especies.³⁰ Las dificultades se ven agravadas por la falta de datos suficientes, así como por el hecho de que la modelización del funcionamiento de los ecosistemas y la comprensión de la compleja relación entre las actividades humanas y el estado de

²⁸ Godden, L. et al. (2018). *Environmental Law*. (2º ed). Oxford: OUP. p. 334.

²⁹ Cooney, P y Dickson, B. (2005). *Biodiversity & the Precautionary Principle*. Earthscan.

³⁰ Según las estimaciones actuales, existen 8,7 millones de especies. Esto significa que el 86% de las especies existentes en la Tierra y el 91% de las especies de los océanos siguen esperando una descripción científica. Mora, C., Tittensor, D.P., Adl, S., Simpson, A.G.B. y Worm, B. (2011). 'How Many Species Are There on Earth and in the Ocean?'. PLoS Biol.

conservación de ecosistemas y especies siguen siendo cuestiones complejas.³¹ De hecho, todavía existen importantes lagunas en nuestra comprensión de cómo los ecosistemas y las especies interactúan entre sí y reaccionan ante nuevas amenazas. En algunos casos, las incertidumbres no pueden reducirse simplemente reuniendo datos más precisos; dicho de otro modo, las incertidumbres son inextricable³². Además, aunque la ciencia desempeña un papel fundamental en la conservación de la naturaleza, las decisiones relativas a la explotación de los ecosistemas quedan muy lejos del asesoramiento científico.³³

La aparición del principio de precaución³⁴ al inicio de los años 90 puede considerarse como una respuesta a las limitaciones de la ciencia en el ámbito medioambiental. En efecto, "lo imprevisible está en la propia naturaleza de la empresa científica".³⁵

El CDB reconoce, pues, el principio de precaución tan sólo de forma implícita. Su preámbulo establece que "cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza». Aunque este párrafo no sea vinculante, pues figura en el preámbulo del convenio y no en sus disposiciones operativas, no por ello carece de efectos jurídicos (función interpretativa)³⁶.

Además, el principio de precaución está consagrado en el apartado 1 del artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Es invocado regularmente por el legislador de la Unión, sobre todo en el ámbito de la protección de la naturaleza³⁷. Aunque las directivas sobre la protección de la naturaleza no mencionan expresamente el principio de precaución, dicho principio es uno de los fundamentos del alto nivel de protección del medio ambiente. Por ello, los requisitos de conservación de la naturaleza deben ser interpretados de manera estricta.³⁸

³¹ Opdam, P., Broekmeyer, M. y Kistenkas, F. (2009). « Identifying Uncertainties in Judging the Significance of Human Impact on Natura 2000 Sites ». *Env Science & Policy*. pp. 912-921.

³² De Sadeleer, N. *Environmental Principles*. (2020). Oxford: OUP. pp. 247-249.

³³ Andresen, S. et. al., "The Precautionary Principle: Knowledge Counts but Power Decides?" en Cooney, R. y Dickson, B. (2012). *Biodiversity and the Precautionary Principle*. pp. 41.

³⁴ En este artículo nos referiremos a este principio con el término "precaución" y no "cautela", aunque este último aparezca traducido así en la jurisprudencia del TJUE.

³⁵ Jacob, F. (1997). *La souris, la mouche et l'homme*. Paris: O Jacob. p. 189.

³⁶ Véase la STJUE de 3 de diciembre de 1998, *Bluhme*, asunto C-67/97, Rec. 1998 p. I-8033, EU:C:1998:584, apartados 36 y 38.

³⁷ De Sadeleer, N. *Environmental Principles*. (2020). Oxford: OUP. pp. 181-189.

³⁸ STJCE de 7 de septiembre de 2004, *Waddenzee*, asunto C-127/02, Rec. p. I-7405, EU:C:2004:482, apartado 44.

A continuación mostraremos cómo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aplica el principio de precaución tanto de forma expresa como implícita en los casos relacionados con la Red Natura 2000 y la vida silvestre.

4. EL PAPEL DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN LA PROTECCIÓN DE LAS AVES SILVESTRES Y SUS HÁBITATS (ZEPA)

No es de extrañar que el TJUE haya intentado aplicar el principio de precaución en una serie de casos de protección de aves. Un ejemplo ilustrativo de ello es una sentencia relativa a la temporada de caza de aves silvestres en Francia, en la que el Tribunal se mostró partidario de determinar el final de la temporada de caza de manera que se garantizara un nivel óptimo de protección de la avifauna.³⁹ Consideró que, a falta de datos científicos y técnicos pertinentes para cada caso concreto —es decir, en caso de incertidumbre—, los Estados miembros deberían adoptar una fecha única de finalización de la temporada, equivalente a la fijada para la especie más precozmente migratoria, y no el período de mayor actividad migratoria. Esto significa que, mientras siga existiendo un grado de incertidumbre sobre el calendario de las migraciones previas al apareamiento de las aves migratorias, el método más estricto para determinar el cierre de la caza debería prevalecer sobre los métodos que intentan acomodar los intereses de la caza sobre la base de una aproximación científica.

Por la misma razón, la captura de zorzales en España mediante el “parany”(utilizando varetas) no puede autorizarse porque es, por definición, indiscriminada. En efecto, es probable que se capturen accidentalmente otras especies de aves. Aunque existe la obligación de liberar a estas especies, no hay certeza sobre sus “probabilidad de supervivencia” tras “haber recibido el tratamiento correspondiente”⁴⁰.

El mantenimiento o la mejora de la calidad de los hábitats desempeñan un papel fundamental en la conservación de las aves. El TJUE volvió a aplicar el principio de precaución al fallar contra España en el caso Marismas de Santoña por no haber protegido humedales de importancia para determinadas especies de aves migratorias, de conformidad con la Directiva de Aves.

Dado que no se había observado reducción alguna del número de aves protegidas, las autoridades españolas negaron que la destrucción de un valioso lugar ornitológico infringiera los requisitos de la Directiva. Sin embargo, su argumento

³⁹ STJCE de 19 de enero de 1994, *Association pour la protection des animaux sauvages*, asunto C-435/92, Rec. p. I-67, EU:C:1994:10, apartado 21.

⁴⁰ Conclusiones del Abogado General A.D. Geelhoed en el asunto asunto C-79/03, *Comisión/España*, Rec. 2004 p. I-11619, EU:C:2004:782, apartado 40.

fue rechazado porque la obligación de preservar los hábitats naturales en cuestión se aplicaba tanto si la población de aves protegidas desaparecía de estas zonas como si no.⁴¹ Las obligaciones de los Estados miembros “... existen desde antes de que se haya comprobado una disminución del número de aves o de que se haya concretado un riesgo de extinción de una especie protegida”⁴². Para ello, el Tribunal consideró que existía un contexto de incertidumbre resultante del hecho de que la destrucción de un hábitat natural no se traduce necesariamente en una disminución inmediata de su población animal.

5. EL PAPEL DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN LA PROTECCIÓN DE LOS HÁBITATS (ZEC)

La aplicación de la Directiva Hábitats 92/43/CE se apoya igualmente en el principio de precaución. Cabe destacar varios avances en la jurisprudencia del TJUE.

5.1. Designación de los ZEC

En primer lugar, la designación de los ZEC en virtud de la Directiva Hábitats puede plantear dificultades con respecto a las especies migratorias. En concreto, el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva impone una elevada carga probatoria a las autoridades estatales.⁴³ Dada la insuficiencia de datos en relación a los cetáceos, debe aplicarse el principio de precaución a la hora de designar lugares marinos de conservación. En consecuencia, la designación de lugares marinos de alta mar no debe excluirse debido a la escasez de datos disponibles sobre la esencialidad del lugar para la vida y la reproducción.⁴⁴

5.2. Gestión, protección y conservación de los ZEC: la estructura del artículo 6 de la Directiva Hábitats

En segundo lugar, el artículo 6 de la Directiva Hábitats impone a los Estados miembros una serie de obligaciones y de procedimientos específicos dirigidos a garantizar « el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de

⁴¹ STJCE de 2 de agosto de 1993, *Comisión/España*, asunto C-355/90, Rec. 1993 p. I-4221, EU:C:1993:331, apartado 28.

⁴² *Ibid*, apartado 15.

⁴³ El Art. 4.2 establece que “para las especies acuáticas que requieran territorios extensos, sólo se propondrán lugares de estas características en caso de que exista una zona claramente delimitada que albergue los elementos físicos y biológicos esenciales para su vida y reproducción”.

⁴⁴ Lukand, S. y Gregeson, S. ‘Marine species and management in the EU. Who will save our dolphins?’, en Born, C.H. et al. (2015). *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context*, Routledge. pp. 407-409.

conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés de la Unión Europea, para alcanzar el objetivo más general de la misma Directiva que es garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente en lo que atañe a los lugares protegidos por ella »⁴⁵.

Este exige a los Estados miembros que protejan los hábitats designados y establece requisitos de procedimiento específicos siempre que los proyectos o planes puedan amenazar esos hábitats protegidos. En consecuencia, esta disposición no sólo ha paralizado proyectos de desarrollo mal concebidos, sino que también ha animado a sus promotores a desarrollar nuevas formas de reducir los efectos perjudiciales de sus proyectos. Sin embargo, los lugares designados como parte de la Red Natura 2000 no están sujetos a una protección absoluta.

Entre las distintas disposiciones de la Directiva Hábitats, el artículo 6 ha dado lugar a un flujo constante de casos. Muchos tribunales nacionales han planteado cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia (artículo 267 TFUE). El Tribunal de Justicia también ha aclarado el alcance del apartado 3 del artículo 6 en los procedimientos por incumplimiento (artículo 258 TFUE). Explicaremos cómo el principio de precaución juega un papel esencial en la jurisprudencia.

Los cuatro párrafos de esta disposición requieren unas palabras de explicación⁴⁶. La tabla 1 clasifica el alcance respectivo de cada uno de los cuatro párrafos del artículo 6 de la Directiva Hábitats.

⁴⁵ Véanse, en este sentido, las sentencias: STJUE de 11 de abril de 2013, *Sweetman*, asunto C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 36, y la STJUE de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, asunto C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 43.

⁴⁶ De Sadeleer, N. (2013). «The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects likely to have Significant Impacts on Natura 2000 Sites », *ELNI Law Journal* n° 2. pp. 7-22 ; *Ibid.*, ‘Assessment and Authorisation of Plans and Projects Having a Significant Impact on Natura 2000 Sites’ en Vanheudesen, B. y Squintani, L.. (2016). *EU Environmental and Planning Law Aspects of Large-Scale Projects*. Amberes: Intersentia. pp. 281-320.

Tabla 1. Alcance del artículo 6 de la directiva de hábitats

Artículo 6	Objetivos	Alcance	Medidas
§ 1	Conservación a largo plazo	Medidas generales	Medidas de protección y de gestión positivas (v.gr. adecuados planes de gestión; medidas reglamentarias; reglamentación de la caza y de la pesca, etc.)
§ 2	Deber de no-regresión.	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	Medidas proactivas y reactivas para evitar el deterioro o las alteraciones (v.gr. retirada de licencias/permisos; medidas restrictivas suplementarias, etc.)
& 3	Enfoque preventivo	Cualquier plan o proyecto, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos.	Adecuada evaluación de sus repercusiones
& 4	Autorización de planes y proyectos justificados por razones imperiosas de interés público	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusiones negativas de la evaluación adecuada • Falta de soluciones alternativas 	Medidas compensatorias

5.3. Adopción de medidas positivas para mantener y/o restaurar los hábitats (apartados 1 y 2 del artículo 6)

Por lo que respecta a la conservación de los hábitats naturales, los dos primeros apartados prevén que se establezcan las medidas de conservación necesarias en relación con las ZEC (apartado 1 del artículo 6)⁴⁷ y que se tomen las medidas apropiadas para evitar el deterioro de esos hábitats (apartado 2 del artículo 6). Concretamente, el primer apartado garantiza que se adopten medidas positivas para mantener y/o restaurar dichos hábitats.

El segundo apartado impone la obligación general de «evitar, en las zonas especiales de conservación, 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». El marco normativo general vinculante pretende abarcar todo el conjunto de actividades humanas capaces de causar

- a) "deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies", independientemente de su naturaleza; y
- b) "alteraciones que repercutan en las especies", cuando dichas alteraciones sean significativas (apartado 2 del artículo 6).

El TJUE entendió que el apartado segundo "permite responder al objetivo esencial de la conservación y protección de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales así como de la fauna y flora silvestres, y establece una obligación de protección general consistente en evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en lo que respecta a los objetivos de la Directiva"⁴⁸.

La realización de proyectos de parques eólicos en las ZEPA genera perturbaciones que afectan a las especies de aves, las mismas que condujeron a la clasificación de dichos lugares como ZEPA ; dichos proyectos infringen el artículo 6, apartado 2, de la Directiva de Hábitats⁴⁹.

⁴⁷ García Ureta, A., y Lazkano Brotóns, I., "Instruments for sites active management of Natura 2000: balancing between stakeholders and nature conservation?" en Hubert-Born, C. (2014). *The Habitats Directive After 20 Years: European Nature's Best Hope ?* Routledge. pp. 71-92.

⁴⁸ STJUE de 14 diciembre de 2010, *Stadt Papenburg*, asunto C-226/08, Rec. 2010 p. I-131, EU:C:2010:10, apartado 49.

⁴⁹ STJUE de 14 Enero de 2016, *Commission/Bulgaria*, asunto C-141/14, U:C:2016:8.

5.4. Primera fase: la obligación de realizar una adecuada evaluación (apartado 3 del artículo 6)

Sin embargo, la obligación preventiva que encierra el apartado 2 del artículo 6 no es absoluta. Para que se autorice un plan o proyecto, el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva establece un procedimiento específico de evaluación del impacto ambiental de los "planes o proyectos" "que puedan tener un efecto apreciable" en un lugar de conservación.⁵⁰

El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats distingue dos fases:

- **una adecuada evaluación,**
- **la autorización.**

El principio de precaución opera en el contexto de estas dos fases.

La tabla 2 representa la sucesión de las distintas etapas procedimentales previstas en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva Hábitats.

La primera fase, a la que se refiere la primera frase de dicha disposición, impone a los Estados miembros la realización de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o un proyecto en un lugar protegido cuando existe una probabilidad de que dicho plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar⁵¹.

5.4.1. Ámbito material de los conceptos de plan y proyecto

Se planteó aquí la cuestión de qué planes o proyectos son "susceptibles" de afectar significativamente a un lugar de la Red Natura 2000. Es evidente que se da una paradoja: dado que el impacto de un plan o un proyecto sólo puede determinarse como significativo a partir de una evaluación de impacto, es difícil saber cómo la autoridad competente puede determinar de antemano que dicho plan o proyecto no tendría efectos significativos sin haber realizado previamente una evaluación adecuada.⁵² La precaución debe desempeñar un papel fundamental en la selección de dichos planes y proyectos⁵³.

Tabla 2: etapas procedimentales previstas en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva Hábitats

⁵⁰ De Sadeleer, N. 'Assessment and Authorisation of Plans and Projects Having a Significant Impact on Natura 2000 Sites' en Vanheudesen, B. y Squintani, L. (2013). *EU Environmental and Planning Law Aspects of Large-Scale Projects*. Intersentia. p. 237.

⁵¹ STJUE de 11 de abril de 2013, *Sweetman y otros*, asunto C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 29, y STJUE de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 44.

⁵² Truhle-Marengo, E. 'How to Cope with the unknown: a few things about scientific uncertainty, precaution, and adaptative management', en Born, C.H. et al. (2015). *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context*, Routledge. p. 340.

⁵³ Garcia-Ureta, A. (2007). "Habitats Directive and Environmental Assessment of Plans and Projects". *Journal of European Planning and Environment Law*. pp. 8-20.

Plan o proyecto, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos que pueda afectar de forma apreciable al lugar Natura 2000

Papel del principio de precaución : un plan o proyecto que puede comprometer los objetivos de conservación de ese lugar se debe considerar que puede afectar a dicho lugar de forma apreciable



Fase 1: Adecuada evaluación de las repercusiones del plan o del proyecto sobre el lugar Natura 2000
(primera frase, apartado 3 del artículo 6)

Papel del principio de precaución : el investigador deberá acotar las zonas de incertidumbre, analizando todos los impactos, tanto directos como indirectos.



Fase 2 : Perjuicio a la integridad del lugar > No autorización
(segunda frase, apartado 3 del artículo 6)

Papel del principio de precaución : dictamina el rechazo de la autorización en caso de duda



Excepción por razones imperiosas de interés público
(apartado 4 del artículo 6)

Papel del principio de precaución : toma en consideración la incertidumbre en el análisis de las alternativas y de las medidas de compensación

A priori, el ámbito material del concepto de proyecto es bastante amplio⁵⁴. El ámbito de aplicación territorial del régimen de evaluación no se limita a las actividades realizadas en los lugares designados, sino que también debe abarcar cualquier plan o proyecto situado fuera del lugar que pueda afectar de forma significativa al estado de conservación de la zona en cuestión. Así pues, el hecho de que un proyecto esté situado fuera de un lugar Natura 2000 no lo exime de los requisitos del apartado 3 del artículo 6 de la Directiva Hábitats.

5.4.1.A) El concepto de "proyecto"

En primer lugar, es preciso tener en cuenta el concepto de "proyecto" en el sentido de la letra a) del apartado 2 del artículo 1 de la Directiva ERMA. Por lo tanto, es lógico concluir que si una actividad se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/92/UE (en lo sucesivo, «Directiva ERMA»)⁵⁵, debe, con más motivo aún, entrar en el ámbito de aplicación de la Directiva Hábitats⁵⁶. Dado que el Tribunal de Justicia había considerado, en relación con el ámbito de aplicación de la Directiva ERMA, que las medidas en cuestión "junto con las obras inseparablemente vinculadas a ellas" constituían un proyecto, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva Hábitats se aplica a la legislación belga que autoriza la continuación de la producción de electricidad⁵⁷.

Sin embargo, el concepto de proyecto a efectos de la Directiva ERMA es más restrictivo que el que se puede encontrar en la Directiva Hábitats. En efecto, el artículo 6 comprende todas las actividades socioeconómicas susceptibles de poner en peligro la conservación del lugar Natura 2000. Por ejemplo, aunque actividades de pastoreo de ganado y de vertido de residuos líquidos en el suelo cerca de lugares Natura 2000, en la medida en que no representen una intervención física en el medio natural, no sean un «proyecto» en el sentido de la Directiva 2011/92/UE (artículo 1, apartado 2, letra a)), sí pueden calificarse de «proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva de Hábitats.

«el vertido de residuos líquidos puede modificar las propiedades del suelo enriqueciéndolo en nutrientes y constituir, por tanto, una intervención que modifica la realidad física del lugar en el sentido del citado artículo 1, apartado 2, letra a), y, por lo que respecta al pastoreo de ganado, la instalación de pastos puede corresponderse con «la realización de trabajos de construcción o de otras

⁵⁴ García-Ureta, A. *EU Biodiversity Law. op.cit.* p. 285.

⁵⁵ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1; «Directiva ERMA»).

⁵⁶ *Ibid*, apartado 123; STJUE de 7 de noviembre de 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros*, asuntos acumulados C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 65.

⁵⁷ STJUE de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, asunto C-411/17, EU:C:2019:622.

instalaciones u obras» en el sentido de esa disposición, en particular si esa realización implica, en las circunstancias del caso de autos, un desarrollo inevitable o programado de tales pastos, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente»⁵⁸.

Una actividad recurrente, como el vertido de residuos líquidos en el suelo, autorizada con arreglo al Derecho nacional antes de la entrada en vigor de la Directiva de Hábitats, puede considerarse un único y mismo proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3⁵⁹.

5.4.1.B) El concepto de “plan”

Del mismo modo, el concepto de plan no se limita a los contemplados en la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y proyectos en el medio ambiente.

5.4.2. Criterios de sometimiento a la evaluación

El ámbito de aplicación material del apartado 3 no puede ser determinado definitivamente por las autoridades públicas mediante umbrales técnicos. Los umbrales técnicos generalizados son pertinentes para la prevención de las emisiones de sustancias a la atmósfera o al agua, o de la contaminación acústica⁶⁰. Por otro lado, no son necesariamente relevantes para determinar cuáles son los impactos significativos en lugares naturales extremadamente diversos (el anexo I de la directiva contiene 600 tipos de hábitats). Por ejemplo, un lugar pequeño que garantice la conservación de flores muy raras puede ser mucho más vulnerable que un lugar grande en el que las especies vegetales sean más comunes.

En concreto, habida cuenta del principio de precaución, cuando un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un determinado lugar o no sea necesario para la misma pueda comprometer los objetivos de conservación de ese lugar, se debe considerar que puede afectar a dicho lugar de forma apreciable. Dicho esto, el procedimiento de evaluación no se pone en marcha por un riesgo determinado, sino por la probabilidad de que este pueda comprometer los objetivos de conservación de ese lugar. Esta “posibilidad” debe apreciarse, concretamente, a

⁵⁸ STJUE de 7 de noviembre de 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros*, asuntos acumulados C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 72.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Así, los criterios y los umbrales mencionados en el artículo 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92 están destinados a facilitar la apreciación de las características concretas de un proyecto para determinar si está sujeto a la obligación de evaluar sus repercusiones sobre el medio ambiente (STJUE de 21 de marzo de 2013, *Salzburger Flughafen*, asunto C-244/12, EU:C:2013:203, apartado 30, y STJUE de 11 de febrero de 2015, *Marktgemeinde Straßwalchen y otros*, asunto C-531/13, EU:C:2015:79, apartado 41).

la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto⁶¹.

En este sentido, en caso de duda sobre los potenciales efectos negativos que el plan o proyecto pudiera tener sobre el estado de conservación del lugar Natura 2000, la autoridad está obligada a someterlo a una evaluación apropiada. Si los promotores quieren evitar llevar a cabo una evaluación adecuada, deben demostrar con certeza que su actividad no afectará al hábitat protegido, y no al revés.

Consideremos el ejemplo siguiente. En el asunto *Puszcza Białowieska*, el TJUE sostuvo que “habida cuenta del principio de cautela”, cuando un plan forestal que no tenga relación directa con la gestión del parque nacional “puede comprometer los objetivos de conservación de ese lugar, se debe considerar que puede afectar a dicho lugar de forma apreciable”.⁶² De ello se desprende que el mero hecho de que el plan se desvíe de los objetivos fijados por la administración gestora del lugar Natura 2000 es suficiente para que se produzcan efectos significativos y, en consecuencia, para que se inicie el procedimiento de evaluación.

5.4.3. Contenido de la evaluación

La obligación de realizar una adecuada evaluación es de suma importancia para la conservación de los hábitats. Dicha evaluación es mas que una simple recopilación de datos científicos.

5.4.3.A) Una evaluación ecológica

Así, un plan tiene que superar « la fase de una reflexión administrativa preliminar » y tener « un cierto grado de precisión en el planeamiento, que exige una evaluación medioambiental de sus efectos »⁶³. Sin embargo, es necesaria una interpretación amplia del concepto.

En el caso *Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, el TJUE invita al Tribunal Constitucional belga a verificar si los estudios presentados al legislador y las audiencias parlamentarias de los expertos constituyen una evaluación de impacto conforme a las exigencias de la directiva. El Tribunal belga deberá comprobar, en concreto, si estos estudios se basan en los "mejores conocimientos científicos en la materia"⁶⁴.

⁶¹ Véanse, en particular, las sentencias: STJUE de 11 de abril de 2013, *Sweetman y otros*, asunto C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 30, y STJUE de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 45.

⁶² STJUE de 17 de abril de 2018, *Comisión/Polonia*, asunto C-441/17, , EU:C:2017:877, apartado 112.

⁶³ STJCE de 4 de octubre de 2007, *Comisión/Italia*, asunto C-179/06, Rec. 2007 p. I-8131, EU:C:2007:578, apartado 41.

⁶⁴ STJUE de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, asunto C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 153.

Por último, la evaluación efectuada en cumplimiento del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva Hábitats no puede presentar lagunas y ha de contener constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate⁶⁵. En 2004, el TJUE dictó un caso emblemático en el que se evaluaba la validez del estudio de impacto neerlandesa sobre las actividades pesqueras que tenían lugar en zonas de protección de aves. Según el Tribunal en el histórico caso *Waddenzee*, dado que el régimen del estudio de impacto abarca los planes y proyectos "susceptibles" de afectar a un lugar, la redacción de esta disposición implica que el perito del estudio debe ser capaz de identificar, de acuerdo con el principio de precaución, incluso aquellos daños que aún son inciertos.⁶⁶

5.4.3.B) La evaluación del efecto acumulativo de impactos

Los daños causados por la contaminación difusa, como es el caso de las emisiones de nitratos de las explotaciones porcinas, son el resultado de la acumulación de emisiones que pueden ser inofensivas si son consideradas individualmente. Sin embargo, sumadas, superan rápidamente la capacidad de absorción y regeneración de los medios receptores y provocan daños de carácter a menudo inesperado. El principio de precaución debería obligar a las autoridades a tener debidamente en cuenta la acumulación de impactos en el lugar natura 2000. El hecho de que no se tenga en cuenta el efecto acumulativo de un proyecto con otros proyectos puede tener como consecuencia práctica la sustracción del mismo a la obligación de evaluación, aunque, considerado conjuntamente con otros proyectos, pueda tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente⁶⁷.

5.4.3.C) La consideración de las medidas de protección integradas en el plan o proyecto y la denegación de la medidas de compensación

Las autoridades no pueden tener en cuenta las medidas de compensación en la evaluación de las repercusiones del plan o proyecto en el lugar protegido⁶⁸. De hecho, tienen que trazar una distinción⁶⁹ entre :

⁶⁵ STJUE de 17 de abril de 2018, *Comisión/Polonia*, asunto C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 114.

⁶⁶ STJCE de 7 de septiembre de 2004, *Waddenzee*, asunto C-127/02, Rec. p. I-7405, EU:C:2004:482, apartado 44.

⁶⁷ STJUE de 11 de febrero de 2015, *Marktgemeinde Straßwalchen y otros*, asunto C-531/13, EU:C:2015:79, apartado 43 y jurisprudencia citada.

⁶⁸ STJUE de 25 de julio de 2018, *Grace y Sweetman*, asunto C-164/17, publicado en la Recopilación electrónica, EU:C:2018:593, apartado 47.

⁶⁹ STJUE de 15 de mayo de 2014, *Briels y otros*, asunto C-521/12, EU:C:2014:330, y STJUE de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583.

- las medidas de protección que forman parte del plan o proyecto controvertido y tienen como objetivo evitar o reducir los eventuales perjuicios directos causados por el proyecto para asegurarse de que dicho plan o proyecto no causa perjuicio a la integridad de los lugares afectados ; estas medidas están comprendidas en el ámbito del apartado 3,
- y las medidas que, en el sentido del apartado 4 de este, tienen como objetivo compensar los efectos negativos del plan o proyecto.

Por consiguiente, las medidas de protección integradas en el plan o proyecto controvertido podrán ser tenidas en cuenta en la evaluación correspondiente. Se pueden considerar muchas medidas: barreras acústicas, construcción de ecoductos, tecnologías menos contaminantes, etc. De hecho, su objetivo no es otro que mitigar el impacto del proyecto.

Por otro lado, una «adecuada evaluación» no puede tener en cuenta la existencia :

- de «medidas de conservación» en el sentido del apartado 1 del artículo 6,
- de «medidas de prevención» en el sentido del apartado 2 del citado artículo,
- de medidas adoptadas específicamente para un programa de lucha contra la contaminación agrícola ni tampoco de medidas denominadas «autónomas»⁷⁰.

Esas últimas medidas intervienen, a posteriori, al nivel de la implementación del plan o proyecto. Estas medidas no están directamente ligadas al proyecto, cuyos impactos deben ser analizados en sí mismos. Por ejemplo, consideremos el caso de la construcción de una presa. El concector planea restaurar las zonas de desove río arriba para sustituir las zonas de desove destruidas por la presa. Esta medida de compensación no mitiga el impacto del proyecto de la presa en el lugar Natura 2000. En consecuencia, no juega ningún papel en la “adecuada evaluación”.

Este razonamiento nos parece lógico. De hecho, si las autoridades nacionales son capaces de tener en cuenta, en el nivel de la determinación de los posibles efectos significativos sobre el lugar (enfoque a priori), las medidas de compensación (enfoque a posteriori), muchos planes y proyectos que conllevan efectos adversos sobre la integridad del lugar esquivarán el procedimiento de evaluación adecuada. La invocación de futuras medidas compensatorias -que no es seguro que lleguen a existir o sean efectivas- tendría el efecto de vaciar el régimen preventivo.

⁷⁰ STJUE de 7 de noviembre de 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros*, asuntos acumulados C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 132.

5.4.3.D) La dificultad de trazar la línea de demarcación entre las medidas de protección y las medidas de compensación

Desde luego, no resulta siempre fácil trazar la línea entre las medidas de protección, a priori, y las de compensación, a posteriori. Este fue el caso de unas medidas en Irlanda para ampliar el hábitat y replantar bosques más jóvenes y abiertos con el objetivo de permitir la supervivencia de los aguiluchos pálidos (*Circus cyaneus*) en un lugar Natura 2000, a pesar del impacto potencialmente negativo de un parque eólico que ocupaba 832 hectáreas de coníferas. En este caso, el Tribunal concluyó que las medidas propuestas remediarían, con arreglo al párrafo 4, los efectos negativos del parque eólico sobre la zona⁷¹.

Cabe señalar que, en este fallo, el Tribunal hizo hincapié en la incertidumbre de las distintas medidas de cambio de la población del aguilucho pálido.

« Debe subrayarse que el origen de la incertidumbre no está en el hecho de que el hábitat de que se trata en el litigio principal esté sometido a cambios constantes y de que esa zona necesite una gestión «dinámica». Esa incertidumbre se deriva, en cambio, de la identificación de perjuicios reales o potenciales para la integridad de la zona de que se trata en tanto que hábitat de búsqueda de alimento y, en consecuencia, para una de las características constitutivas de dicha zona, así como de la inclusión, en la evaluación de las repercusiones, de beneficios futuros resultantes de medidas, que en el momento de la referida evaluación, tienen un carácter eventual, ya que aún no se ha llevado a término su aplicación. Por esta razón, y sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde al órgano jurisdiccional remitente realizar, los antedichos beneficios no podían preverse con la certeza exigida en el momento en que las autoridades autorizaron el proyecto de que se trata »⁷².

5.5. Segunda fase: régimen de autorización de los planes o proyectos que no cumplen el requisito de no causar perjuicio a la integridad del lugar afectado

La segunda fase a que se hace referencia en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva Hábitats, que tiene lugar después de la evaluación adecuada mencionada anteriormente, supedita la autorización de tal plan o proyecto al requisito de que este no cause "perjuicio" a la "integridad" del lugar afectado, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 de este artículo. En primer lugar, conviene abordar el alcance del "perjuicio" a la "integridad" (1º y 2º). A continuación, es preciso examinar el impacto de la incertidumbre en la toma de decisiones (3º).

⁷¹ STJUE de 25 de julio de 2018, *Grace y Sweetman*, asunto C-164/17, publicado en la Recopilación electrónica, EU:C:2018:593, apartado 49.

⁷² *Ibid*, apartado 53.

5.5.1. El concepto de «integridad»

El concepto de «integridad» no se encuentra definido en la Directiva. Este concepto hace referencia a la integridad ecológica, ampliamente debatida en ecología, y se utiliza especialmente en la gestión de los parques nacionales norteamericanos.

Viene al caso un asunto sobre la decisión de una autoridad local irlandesa de autorizar el proyecto de una carretera de circunvalación de una ciudad situada en una ZEC que alberga un total de catorce hábitats de los mencionados en el anexo I de la Directiva Hábitats, de los cuales seis son tipos de hábitats prioritarios. El TJUE ha aportado al respecto una serie de aclaraciones sobre el alcance de este concepto.

Según la Abogado General Eleanor Sharpston el concepto de «integridad» hace referencia « a la unidad y solidez continuadas de las características constitutivas del lugar de que se trata »⁷³. El TJUE ha seguido en gran medida las conclusiones de la Abogado General.

El TJUE se basó en la observación de que la Directiva tiene como finalidad el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y, en concreto, de las zonas especiales de conservación⁷⁴. De ello se desprende que las ZEC, sus hábitats y especies, deben mantenerse o restaurarse « en un estado de conservación favorable ». El Tribunal dedujo lo siguiente:

« el hecho de no causar perjuicio a la integridad de un lugar clasificado como hábitat natural, en el sentido del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, supone que dicho lugar ha de preservarse en un estado de conservación favorable, lo que implica... el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un tipo de hábitat natural cuya conservación ha justificado » la designación de dicho lugar como ZEC⁷⁵.

Posteriormente, el Tribunal consideró que su razonamiento era especialmente adecuado cuando se trate de un hábitat natural prioritario⁷⁶.

⁷³ Conclusiones de la Abogado General E. Sharpston en el asunto asunto C-258/11, *Sweetman y otros*, EU:C:2013:220, apartado 54.

⁷⁴ STJUE de 11 de abril de 2013, *Sweetman y otros*, asunto C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 36.

⁷⁵ *Ibid*, apartado 39.

⁷⁶ *Ibid*, apartado 42.

En conclusión, el concepto de "integridad" se asemeja así a las características ecológicas de un lugar. Por lo tanto, un plan o proyecto que pueda comprometer las características ecológicas de un lugar no podrá nunca ser adoptado⁷⁷.

Todavía es necesario saber cuáles son estas características ecológicas. El Tribunal de Justicia ya había hecho una aclaración en una sentencia del 14 de septiembre de 2006. Las características ecológicas de un lugar «reflejan ...el grado de representatividad del tipo de hábitat; su superficie, su estructura y sus funciones; el tamaño y la densidad de la población de la especie que esté presente en el lugar; los elementos del hábitat que sean relevantes para las especies de que se trate; el grado de aislamiento de las poblaciones de especies existentes en el lugar y el valor del lugar para la conservación del tipo de hábitat y las especies de que se trate»⁷⁸.

La integridad que debe conservarse debe ser la «del lugar». De ello se desprende que el concepto de integridad debe apreciarse en relación al lugar y no al área biogeográfica (atlántica, mediterránea, alpina, micronesia, etc.). A pesar de estar compuesto por diferentes hábitats y especies, el lugar se percibe como un único ecosistema. La integridad del lugar es, por tanto, un concepto objetivo de carácter científico, que debe evaluarse casuísticamente, según un enfoque ecosistémico⁷⁹. Este es un punto crucial, ya que si se utilizara el criterio de la escala biogeográfica (que es geográficamente mucho mayor), sería excepcional que la integridad de un sitio se viera afectada⁸⁰. El TJUE ha tratado así de garantizar que todos los lugares de la Red Natura 2000 reciban la mejor protección posible. Cabe subrayar que el principio de precaución se apoya en el enfoque ecosistémico.

De mismo modo, son relevantes no solamente las características constitutivas del lugar sino también los objetivos de conservación derivados de las mismas⁸¹.

Esto significa que el concepto de integridad del lugar se refiere a la superficie y las funciones de los hábitats y al nivel de las poblaciones de especies que deben mantenerse o restaurarse para alcanzar los objetivos de conservación del lugar en cuestión. No sólo se trata de especies protegidas, sino también, en el caso de que sean depredadores (osos, lobos, lince), también de sus presas. Asimismo, algunas especies protegidas dependen en gran medida de otras especies muy concretas en su ciclo vital. Por ejemplo, la larva de la ostra perlífera de agua dulce vive durante un tiempo como parásito en las branquias de la trucha fario (*Salmo trutta fario*) o del

⁷⁷ STJUE de 11 de abril de 2013, *Sweetman y otros*, asunto C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 43.

⁷⁸ STJCE de 14 de septiembre de 2006, *Bund Naturschutz in Bayern y otros*, asunto C-244/05, Rec. 2006 p. I-8445, EU:C:2006:579, apartado 45.

⁷⁹ BORN, C.H. (2017). « Le critère de décision à respecter dans le cas du régime d'évaluation appropriée des incidences Natura 2000 » *Aménagement – Environnement*, n°4. p. 273.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 273.

⁸¹ Conclusiones de la Abogado General E. Sharpston en el asunto asunto C-258/11, *Sweetman y otros*, EU:C:2013:220, apartado 56.

salmón⁸². Por lo tanto, estas especies de peces constituyen “características constitutivas” del lugar. Del mismo modo, los hábitats y especies no expresamente protegidos pueden desempeñar un papel fundamental para la conservación de los tipos de hábitats y especies protegidos⁸³. El abanico de especies a tener en cuenta es, por tanto, mucho más amplio de lo que cabría imaginar.

5.5.2. El concepto de «perjuicio»

La integridad del lugar se verá afectada a causa de un perjuicio, concepto que tampoco está definido en la Directiva. Estos últimos pueden ser especialmente numerosos. De hecho, todas las actividades humanas que no sean coherentes con la conservación del lugar son susceptibles de constituir un «perjuicio». ¿Significa esto que cualquier forma de contaminación del agua o del aire constituye un daño en el sentido de la directiva?

El Tribunal ha hecho algunas aclaraciones en relación a las especies y los hábitats naturales prioritarios

- Respecto a las especies prioritarias, el «perjuicio» tiene lugar «cuando una intervención conlleva el riesgo de provocar la desaparición de especies prioritarias existentes en el sitio de que se trate»⁸⁴.
- Respecto a los tipos de hábitats naturales prioritarios, el «perjuicio» tiene lugar «cuando la intervención conlleva el riesgo de provocar la desaparición o la destrucción parcial e irreparable» de este tipo de hábitat natural⁸⁵. La disminución del número de madrigueras de hámster europeo en las «zonas núcleo», de más de 1.160 a menos de 180, ejemplifica un «perjuicio»⁸⁶.

En el asunto *Alto Si*, para apreciar si existía efectivamente un «perjuicio», el Tribunal examinó si las minas controvertidas ocupaban áreas que constituyeran hábitats apropiados para el urogallo, pero que ya no podrían ser utilizadas por esta especie durante la explotación de dichas minas, o incluso durante la fase de «recuperación del espacio natural» consecutiva⁸⁷.

⁸² Conclusiones de la Abogado General J. Kokott en el asunto asunto C-461/17, *Brian Holohan y otros*, EU:C:2018:883, apartado 42.

⁸³ Conclusiones de la Abogado General J. Kokott en el asunto asunto C-461/17, *Brian Holohan y otros*, EU:C:2018:883, apartado 40.

⁸⁴ STJUE de 20 de mayo de 2010, *Comisión/España*, asunto C-308/08, Rec. p. I-4281, EU:C:2010:281, apartado 21 y jurisprudencia citada

⁸⁵ STJUE de 11 de abril de 2013, *Sweetman y otros*, C 258/11, EU:C:2013:220, apartado 43.

⁸⁶ STJUE de 9 de junio de 2011, *Comisión/Francia*, asunto C-383/09, Rec. 2011 p. I-4869, EU:C:2011:369, apartado 24.

⁸⁷ STJUE de 24 de noviembre de 2011, *Comisión/España*, asunto C-404/09, Rec. 2011 p. I-11853, EU:C:2011:768, apartado 129.

Por lo tanto, para que efectivamente exista un perjuicio, la actividad en cuestión debe causar la desaparición o la destrucción de la especie o del hábitat prioritario.

Cabe subrayar que la existencia de un "perjuicio" no depende de la proporción entre la superficie del hábitat natural que será degradada por el proyecto y la superficie total del lugar Natura 2000⁸⁸.

- En el asunto *Alto Si*, el tribunal aceptó que la destrucción de una zona muy pequeña del hábitat del urogallo violaba el artículo 6⁸⁹.
- Del mismo modo, en el asunto *Sweetman*, el tribunal dictaminó que la pérdida de 1,47 hectáreas de hábitat protegido (piedras calizas) constituía un "perjuicio" a la integridad del lugar aunque su superficie total fuera de 270 hectáreas.

Por lo tanto, no existe un verdadero umbral mínimo en cuanto a la superficie del hábitat natural por debajo del cual el deterioro no constituiría un daño a la integridad del lugar. El TJUE respaldó así un enfoque de precaución, ya que la multiplicación y acumulación de daños en pequeñas zonas es lo que, en última instancia, conduce a la degradación de todo el lugar (*a death by a thousand cuts*)⁹⁰.

5.5.3. La imposibilidad de despejar la incertidumbre conlleva la denegación de la solicitud de autorización

La tradicional evaluación de impacto de acuerdo con la Directiva ERMA 2011/92/UE, permite que los proyectos sean llevados a cabo aunque sus efectos perjudiciales para el medio ambiente sean significativos⁹¹. De manera contraria, la Directiva Hábitats prevé que las conclusiones negativas impidan la aprobación del plan o, en su caso, la concesión de la licencia para el proyecto o la adopción del plan.

En efecto, el régimen de autorización de la Directiva Hábitats exige que la autoridad competente se "asegure" de que el proyecto o el plan en cuestión no afectará negativamente a la integridad del lugar en cuestión. Aunque es probable que restrinja los derechos económicos y de propiedad,⁹² este criterio de autorización "incluye el principio de cautela".⁹³

⁸⁸ Born, C.H. (2017). « Le critère de décision à respecter dans le cas du régime d'évaluation appropriée des incidences Natura 2000 ». *Aménagement – Environnement* n°4. p. 276.

⁸⁹ STJUE de 24 de noviembre de 2011, *Comisión/España*, asunto C-404/09, Rec. 2011 p. I-11853, EU:C:2011:768, apartados 131 a 133.

⁹⁰ Shouckens, H. (2014). "The Ruling of the CJ in Sweetman: How to avoid a death by a thousand cuts". *ELNI L Rev.* p. 2-12.

⁹¹ Garcia-Ureta, A. (2020). *EU Biodiversity Law: Wild Birds and Habitats Directive*. Groeningen: Europa Law Pub. p. 280.

⁹² Garcia-Ureta, A. op. cit.

⁹³ STJCE de 7 de septiembre de 2004, *Waddenzee*, asunto C-127/02, Rec. p. I-7405, EU:C:2004:482, apartado 58; STJUE de 17 de abril de 2018, *Comisión/Polonia*, asunto C-441/17, EU:C:2017:877, apartado 118.

En primer lugar, cabe recordar que la evaluación "no puede presentar lagunas y ha de contener constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas, capaces de disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en la zona protegida de que se trate".⁹⁴

En segundo lugar, la palabra "asegurar" en la última frase del párrafo 3 del artículo 6 tiene importantes consecuencias jurídicas. La autoridad está obligada a aplicar estrictamente el principio de precaución si hay alguna duda sobre el impacto del proyecto o plan. En virtud de la excepción del apartado 4 del artículo 6, debe rechazarla si no se despeja la incertidumbre, o adoptarla si lo hace.

“Cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales que éste pueda tener para la integridad del lugar”, la Directiva exige, de acuerdo con el principio de precaución, que la autoridad competente se abstenga de conceder la autorización.⁹⁵ Por consiguiente, la autorización sólo puede aprobarse una vez que la evaluación haya demostrado la ausencia de riesgos para la integridad del lugar. Por tanto, corresponde al promotor inmobiliario demostrar que se han despejado todas las dudas. De acuerdo con la lógica del principio de precaución, las autoridades pueden, si es necesario, ordenar investigaciones adicionales para eliminar la incertidumbre.⁹⁶

En este caso, la adopción del plan puede infringir también el principio de precaución.⁹⁷

⁹⁴ STJUE de 25 de julio de 2018, *Grace y Sweetman*, asunto C-164/17, publicado en la Recopilación electrónica, EU:C:2018:593, apartado 39 ; STJUE de 7 de noviembre de 2018, *Holohan*, asunto C-461/17, EU:C:2018:883, apartado 34.

⁹⁵ STJCE de 7 de septiembre de 2004, *Waddenzee*, asunto C-127/02, Rec. p. I-7405, EU:C:2004:482, apartado 57. Esta interpretación fue confirmada en la STJCE de 20 de octubre de 2005, *Comisión/Reino Unido*, asunto C-6/04, Rec. 2005 p. I-9017, EU:C:2005:626 ; STJCE de 10 de enero de 2006, *Comisión/Alemania*, asunto C-98/03, Rec. 2006 p. I-53, EU:C:2006:3; STJCE de 13 de diciembre de 2007, *Comisión/Irlanda*, asunto C-418/04, Rec. 2007 p. I-10947, EU:C:2007:780; STJCE de 20 de septiembre de 2007, *Comisión/Italia*, asunto C-304/05, Rec. 2007 p. I-7495, EU:C:2007:532; STJUE de 14 diciembre de 2010, *Stadt Papenburg*, asunto C-226/08, Rec. 2010 p. I-131, EU:C:2010:10; STJCE de 26 de octubre de 2006, *Comisión/Portugal*, asunto C-239/04, Rec. 2006 p. I-10183, EU:C:2006:665; STJCE de 29 de enero de 2004, *Comisión/Austria*, asunto C-209/02, Rec. 2004 p. I-1211, EU:C:2004:61 ; STJUE de 11 de abril de 2013, *Sweetman*, asunto C-258/11, EU:C:2013:220, apartados 41-43. Veáanse también Stokes, E.R. (2005). ‘Liberalising the Threshold of Precaution – Cockle Fishing, the Habitats Directive, and Evidence of a New Understanding of “Scientific Uncertainty”’, *Environmental Law Review*. n.º 7, p. 206; García-Ureta, A. y Cubero Marcos, J. (2004). ‘Directiva de Hábitats: Principio de precaución y evaluación de planes y proyectos’ 70 *Revista Vasca de Administración Pública*. p. 361.

⁹⁶ Conclusiones de la Abogado General J. Kokott en el asunto asunto C-127/02, *Waddenzee*, Rec. p. I-7405, EU:C:2004:482, apartados 99-111.

⁹⁷ Conclusiones del Abogado General Y. Bot en el asunto asunto C-441/17, *Comisión/Polonia*, EU:C:2017:877, apartado 169.

El tribunal nacional está llamado a verificar si la autorización se concede con pleno conocimiento de causa, mediante la realización de un examen minucioso y completo acerca de «la solidez científica de dicha evaluación». Así, ha de comprobar que no exista ninguna duda razonable desde un punto de vista científico de que ningún plan o proyecto tenga efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate»⁹⁸.

5.5.4. Validez del razonamiento

Este razonamiento debe ser aprobado. Por supuesto, hay que recordar que la interpretación estricta avalada por el TJUE es consecuencia de la forma en que el régimen de autorización de aquellos proyectos dañinos para los hábitats amenazados ha sido formulada por el legislador de la Unión. En efecto, los lugares de la Red Natura 2000 han sido designados y, por tanto, deben ser protegidos de forma óptima, ya que albergan las especies y los hábitats más amenazados de la Unión⁹⁹. Por el contrario, un criterio menos estricto no sería tan eficaz para garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación establecidos por el legislador de la UE.¹⁰⁰

Cabe subrayar que esta jurisprudencia no es muy diferente de otras corrientes jurisprudenciales. En efecto, el Tribunal interpreta de forma estricta los mecanismos de prevención de daños ambientales para políticas ambientales sectoriales similares a las de protección de la naturaleza. Así, del mismo modo, el Tribunal ha juzgado que el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60¹⁰¹ que impone a los Estados miembros la aplicación de “las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial” no se limita a enunciar con una formulación programática meros objetivos de planificación hidrológica, sino que tiene efectos vinculantes¹⁰². En efecto, debe evitarse cualquier deterioro del estado de una masa de agua, con independencia de las planificaciones a más largo plazo previstas por planes hidrológicos y programas de medidas. Por consiguiente, el Estado miembro está obligado «a denegar la autorización de un proyecto cuando éste pueda deteriorar el estado de la masa de agua afectada o poner en peligro el logro de un buen estado de las masas de agua

⁹⁸ STJUE de 7 de noviembre de 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros*, asuntos acumulados C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 101.

⁹⁹ García-Ureta, A. op. cit. p. 291.

¹⁰⁰ STJCE de 7 de septiembre de 2004, *Waddenzee*, asunto C-127/02, Rec. p. I-7405, EU:C:2004:482, apartado 58.

¹⁰¹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327, p. 1)

¹⁰² STJUE de 1 de julio de 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, asunto C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 43.

superficiales»¹⁰³, salvo que se pueda aplicar una excepción. Es evidente que la degradación ecológica causada por un proyecto debe obligar a la autoridad a denegar la solicitud de autorización administrativa.

5.6. Tercera fase: salvaguardias para evitar que proyectos dañinos autorizados en nombre del interés general destruyan los lugares designados (apartado 4 del artículo 6)

En virtud del apartado 4 del artículo 6, un plan o proyecto puede llevarse a cabo, a pesar de una evaluación negativa de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas,¹⁰⁴ por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter social o económico, si el Estado miembro adopta todas las medidas compensatorias necesarias para garantizar la protección de la coherencia global de la Red Natura 2000.

Sin embargo, la jurisprudencia establece toda una serie de salvaguardias para evitar que proyectos dañinos destruyan los lugares designados. Estas excepciones sólo son aplicables una vez estudiadas las implicaciones del proyecto o del plan en las condiciones establecidas en el apartado 3 del artículo 6.

5.6.1. Ausencia de soluciones alternativas

El apartado 4 condiciona la concesión de la autorización a la ausencia de soluciones alternativas. Por tanto, el Estado miembro debe demostrar, en su caso mediante las conclusiones de la evaluación de impacto, que no dispone de ninguna alternativa. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de este requisito. En cuanto el Estado miembro tenga la posibilidad de alcanzar el mismo objetivo de una forma menos perjudicial para la conservación de los hábitats protegidos, deberá abandonar el proyecto original en favor del proyecto alternativo. Dada la importancia de poder evaluar la existencia de alternativas al plan o proyecto, el conector de la evaluación debe comprobar también si existen tales alternativas, incluida la alternativa cero.

Sin embargo, esta obligación plantea muchos interrogantes. ¿Debe la autoridad nacional que planea construir una autopista a través de una zona protegida comparar las ventajas de su proyecto con el posible trazado de una línea ferroviaria? En otras palabras, ¿es la ruta ferroviaria una alternativa viable al tráfico de automóviles? ¿O podría simplemente comparar las ventajas del trazado de la autopista propuesta con las de una ruta de circunvalación? Si esta última opción no

¹⁰³ STJUE de 1 de julio de 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, asunto C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 50.

¹⁰⁴ En caso de que el proyecto pueda ser autorizado atendiendo a intereses superiores, los expertos deben evaluar si existen alternativas que tengan un menor efecto adverso sobre la zona (apartado 4 del artículo 6).

puede considerarse por razones técnicas (el emplazamiento está encajado entre dos cadenas montañosas), ¿no debería la autoridad considerar la alternativa "cero", es decir, el abandono del trazado de la autopista?

Aunque la Directiva no ofrece una respuesta clara a estas cuestiones, conviene, no obstante, de acuerdo con el principio de precaución, dar una interpretación amplia a la obligación de buscar la alternativa menos perjudicial para la conservación del lugar, habida cuenta del efecto útil de la norma comunitaria.

Por otro lado, el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva ERMA 2011/92/UE exige que el promotor suministre en la forma adecuada «una exposición de las principales alternativas estudiadas por él». La Directiva ERMA tampoco contiene una definición de este concepto. A efectos de identificar las alternativas que deben considerarse como “principales”, es importante que el promotor identifique la incidencia del impacto ambiental de las mismas en el proyecto o, en su caso, la inexistencia de impacto alguno¹⁰⁵.

Sin embargo, esta disposición de la Directiva ERMA no impone que las principales alternativas estudiadas deban ser objeto de una evaluación de repercusiones equivalente a la del proyecto seleccionado¹⁰⁶.

5.6.2. Medidas de compensación

Los expertos deben determinar las medidas compensatorias que probablemente sean necesarias en caso de que el desarrollo se lleve a cabo de conformidad con el apartado 4 del artículo 6¹⁰⁷. La Directiva no aporta ninguna precisión sobre la naturaleza de esta obligación. Dado el coste de las medidas de restauración ecológicas, es de esperar que los promotores inmobiliarios tengan poco interés en gastar grandes sumas de dinero.

Esto requiere una explicación. La compensación es ecológica cuando evita una pérdida neta de biodiversidad. El objetivo es restaurar o recrear ecosistemas, o incluso hábitats, cuya composición, estructura y funciones sean lo más parecidas posibles a los dañados¹⁰⁸.

Se pueden distinguir dos tipos de medidas de compensación. El lugar que ha sido dañado por el plan o proyecto debe ser restaurado. Como alternativa, debería protegerse otro lugar con medidas equivalentes (si se ha desecado un humedal,

¹⁰⁵ STJUE de 7 de noviembre de 2018, *Brian Holohan y otros*, asunto C-461/17, EU:C:2018:883, apartado 65.

¹⁰⁶ *Ibid*, apartado 66.

¹⁰⁷ Conclusiones de la Abogado General J. Kokott en el asunto asunto C-304/05, *Comisión/Italia*, Rec. 2007 p. I-7495, EU:C:2007:532.

¹⁰⁸ Born, C.H., Dupont, V. y Poncelet, C. (2012). « La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité : un mal nécessaire ? ». *Aménagement – Environnement*, 2012/3. p. 13.

debería crearse uno nuevo). Las medidas de compensación son de carácter reactivo y sólo pueden considerarse cuando el daño se ha producido como consecuencia de la aprobación del plan o proyecto.

En nuestra opinión, las medidas de compensación deben fijarse en el momento de la aprobación del plan o de la concesión de la autorización del proyecto. Se trata de una condición *sine qua non* para evitar una desestructuración de la Red Natura 2000.

Al implicar la equivalencia y no la identidad del hábitat protegido, el principio de compensación presenta siempre, a pesar de sus méritos teóricos, el riesgo de que la pérdida del entorno sacrificado no vaya seguida de la creación o protección de un entorno similar¹⁰⁹. ¿Influye el principio de precaución en su contenido? Nos parece que estas medidas de compensación pueden variar en función de la contribución del lugar afectado a la coherencia de la Red Natura 2000. Podrían consistir en la restauración de lugares degradados (ya clasificados o no) que alberguen los mismos hábitats o especies y cumplan las mismas funciones ecológicas, el refuerzo del régimen de protección del lugar alterado, o incluso la designación de nuevas zonas que contrarresten las pérdidas sufridas. Dado que deben garantizar la coherencia ecológica de la Red Natura 2000, las medidas deben dirigirse, en las mismas proporciones, a los hábitats y especies perjudicados. Igualmente han de referirse a la misma región biogeográfica del mismo Estado miembro y garantizar funciones ecológicas comparables a las que justificaron la selección del lugar afectado¹¹⁰. No tendría sentido recrear en Galicia un hábitat forestal destruido en Cataluña, pues, evidentemente, las condiciones ecológicas son muy diferentes. Creemos que es fundamental que las autoridades públicas den muestras de precaución determinando las medidas de compensación de forma prudente.

De hecho, con demasiada frecuencia, las especies silvestres encuentran dificultades para establecerse en las nuevas zonas. Por ejemplo, a las gaviotas que anidaban y se alimentaban en esos sitios, se les construye una isla artificial de características similares que sirva como sustituto de su hábitat natural original. Sin embargo, las especies pueden ser caprichosas y no terminar anidando en estas nuevas zonas. El comportamiento de las especies silvestres es, a menudo, imprevisible. Este riesgo debería tenerse en cuenta a la hora de recrear zonas más amplias.

¹⁰⁹ De Sadeleer, N. y Born, C.H. (2003). *Le droit international et communautaire de la biodiversité*. Paris: Dalloz. pp. 531-532.

¹¹⁰ De Sadeleer, N. y Born, C.H. (2003). *Le droit international et communautaire de la biodiversité*. Paris: Dalloz. pp. 527-530.

6. EL PAPEL DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN LA DEMANDA DE MEDIDAS PROVISIONALES

El principio de precaución puede influir igualmente en las condiciones para solicitar medidas cautelares en relación con las medidas nacionales que ponen en peligro la integridad de los lugares Natura 2000. En relación con los trabajos forestales ilícitos que tuvieron lugar en el lugar polaco de Natura 2000 Puszcza Białowieska, el Vicepresidente del TJUE, interpretándolo a la luz del principio de precaución, ordenó la suspensión de las operaciones en cuestión. Posteriormente, la Gran Sala del Tribunal de Justicia concedió las medidas cautelares de la medida impugnada por considerar que el procedimiento principal pendiente era grave.¹¹¹ En efecto, la obligación de la Comisión de acreditar en el procedimiento principal una presunción "carente de fundamento sólido" se cumple cuando el Estado demandado no puede demostrar que las alegaciones de la Comisión basadas en la infracción de distintas disposiciones de las Directivas Hábitats y de Aves son totalmente infundadas.¹¹² Además, los dos requisitos de fondo que deben cumplirse para que se concedan las medidas cautelares -la urgencia relacionada con el daño que puede producirse y el equilibrio de intereses- también se valoraron con referencia al principio de precaución.¹¹³

7. EL PAPEL DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN LA PROTECCIÓN DE LOS LUGARES DE REPRODUCCIÓN O DE LAS ZONAS DE DESCANSO DE LAS ESPECIES ANIMALES QUE FIGURAN EN LA LETRA A) DEL ANEXO IV AFUERAS DE LA RED NATURA 2000 (ARTÍCULO 12)

Los Estados tienen que instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo el « deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso » (artículo 12, apartado 1, letra d). A diferencia de la prohibición general de que se produzcan deterioro y alteraciones (artículo 6, apartado 2), la protección de las especies a la que se refiere el artículo 12 no está supeditada a la inclusión de los sitios de reproducción en la Red Natura 2000¹¹⁴.

¹¹¹ Ibid, apartado 43.

¹¹² Ibid, apartados 41-42.

¹¹³ Conclusiones del Abogado General Y. Bot en el asunto asunto C-441/17, *Comisión/Polonia*, EU:C:2017:877, apartado 169; STJUE de 17 de abril de 2018, *Comisión/Polonia*, asunto C-441/17, EU:C:2017:877, apartados 60, 61 y 63.

¹¹⁴ STJUE de 10 de noviembre de 2016, *Comisión/Grecia*, asunto C-504/14, EU:C:2016:847, apartado 158.

El cumplimiento de dicha disposición obliga a los Estados miembros no solamente a adoptar un marco normativo completo, sino también a ejecutar medidas concretas y específicas de protección¹¹⁵.

Este anexo IV incluye muchas especies emblemáticas que son bien conocidas por el público en general: el lobo (excepto las poblaciones españolas del norte del Duero), el oso (*Ursus arctos*), las dos especies de linces, la nutria (*Lutra lutra*), la foca monja (*Monachus monachus*), el bucardo (*Capra pyrenaica pyrenaica*), etc. Como los individuos de estas especies tienen áreas de distribución geográfica muy amplias, el artículo 12 de la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para territorios muy vastos. Tomemos el caso de la nutria. Esta especie discreta y nocturna requiere 20 km de ríos, 1.000 hectáreas de bosque o 2.500 hectáreas de marismas para su alimentación.

Las medidas de protección deben garantizar un estado de conservación favorable para estas especies. Por lo tanto, toda una serie de actividades humanas son susceptibles de ser prohibidas con el fin de garantizar dicho estado de conservación.

- Por ejemplo, la construcción de viviendas, el desarrollo de las infraestructuras de acceso, la falta de prohibición de acampar de manera no controlada, la explotación de chiringuitos, la contaminación lumínica, o la ausencia de control de la pesca han causado perturbaciones considerables a la tortuga marina *Caretta caretta* en sus lugares de reproducción, violando el artículo 12¹¹⁶.
- Del mismo modo, también constituyen una violación del artículo 12, apartado 1, las operaciones de gestión forestal activa en el lugar Natura 2000 Puszca Białowieska que no permiten evitar el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de los coleópteros saproxílicos (que necesitan árboles moribundos o muertos, en pie o en el suelo).

Finalmente, el sistema de protección rigurosa supone la adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo. Tal sistema de protección rigurosa debe permitir que se evite efectivamente el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies animales que figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva¹¹⁷.

¹¹⁵ STJUE de 17 de abril de 2018, *Comisión/Polonia*, asunto C-441/17, EU:C:2017:877, apartado 231.

¹¹⁶ STJUE de 10 de noviembre de 2016, *Comisión/Grecia*, asunto C-504/14, EU:C:2016:847.

¹¹⁷ STJUE de 9 de junio de 2011, *Comisión/Francia*, asunto C-383/09, Rec. 2011 p. I-4869, EU:C:2011:369, apartados 19 a 21.

8. CONCLUSIÓN

A pesar de los numerosos instrumentos jurídicos internacionales concebidos para proteger diferentes aspectos de la biodiversidad, la naturaleza sigue sumida en una crisis mayor.¹¹⁸

En relación al medio ambiente, todo se ha convertido en una cuestión de tiempo: no debemos perder más tiempo porque no podemos recuperar el tiempo perdido; no podemos predecir el futuro... No obstante, un cambio de pensamiento acerca del tiempo debería venir acompañado de un cambio de tono. El principio de precaución marca simbólicamente ese paso. Transforma el deber de diligencia en un elemento esencial de toda política de protección de la naturaleza, dicho de otro modo, en una política de actuación ante la incertidumbre. Al ser concebido para prevenir daños graves o irreversibles, el principio insta a las autoridades a actuar, o a abstenerse de hacerlo, en casos de incertidumbre.

A veces el principio se aplica de forma implícita, otras de forma expresa. De acuerdo con el adagio "in dubio, pro natura", los regímenes más protectores deben aplicarse en casos de incertidumbre. Así, siempre que existan dudas sobre los efectos dañinos significativos de los planes y proyectos en los lugares de la Red Natura 2000, estos últimos deberán ser sometidos a una evaluación de impacto adecuada. Mientras los resultados de las evaluaciones no sean claros o sigan existiendo dudas, las autoridades deben abstenerse, de acuerdo con la jurisprudencia del caso *Waddenzee*, de autorizar el plan o proyecto considerado. Sólo cuando las evaluaciones identifiquen claramente los impactos potenciales del plan o proyecto, este podrá ser autorizado, sujeto siempre a una serie de medidas para reducir sus impactos sobre el lugar y sus especies.

¹¹⁸ García Ureta, A. (2010). *Derecho Europeo de la Biodiversidad*. Iustel. p. 755 ; Razzaque, J. 'Concluding Remarks'. p. 489 en Morgera, E. y Razzaque, J. (2017). *Biodiversity and Nature Protection Law*. Edward Elgar. p.489.