

Evolución de las medidas compensatorias en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental

MARÍA JOSÉ CARRASCO GARCÍA (*), ÁLVARO ENRÍQUEZ DE SALAMANCA SÁNCHEZ-CÁMARA (**),
MANUEL R. GARCÍA SÁNCHEZ-COLOMER (***) y SARAH RUIZ ARRIAGA (****)

RESUMEN La aplicación de compensaciones ambientales se ha desarrollado en España desde la implantación de la evaluación de impacto ambiental, aunque ha tenido una verdadera expansión a partir de la promulgación de la Directiva 92/43/CEE, cuando comienza la aplicación de medidas compensatorias por la afectación a espacios de la Red Natura 2000. En este estudio se han analizado todas las declaraciones de impacto ambiental emitidas por la Administración General del Estado, desde el inicio del procedimiento hasta finales de 2011, seleccionando aquellas que contemplan compensaciones ambientales, y analizándolas en función del tipo de medidas propuestas y los motivos para su aplicación.

EVOLUTION OF COMPENSATORY MEASURES IN THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCEDURES

ABSTRACT *The application of environmental compensation has been developed in Spain since the introduction of environmental impact assessment, although it has been a real expansion since the enactment of Directive 92/43/EEC, when it begins the implementation of compensatory measures for the affection to Natura 2000 areas. In this study all environmental impact statements issued by the Central Government, from the beginning of the procedure until the end of 2011, has been reviewed, selecting those that propose environmental compensation, and analyzing them according to the type of measures proposed and the reasons for application.*

Palabras clave: Medidas compensatorias, Evaluación de impacto ambiental.

Keywords: Compensatory measures, Environmental impact assessment.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de compensación aparece asociado a la evaluación ambiental desde la implantación de este procedimiento. Ya en la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, se indica la necesidad de incluir en los estudios *una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir y, si fuere posible, compensar los efectos negativos importantes del proyecto sobre el medio ambiente*. Este mismo concepto se recoge en la posterior Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Estados Unidos y Alemania tienen la experiencia más prolongada en la aplicación de medidas compensatorias, desde la década de 1970, seguidas, más recientemente, por Holanda, Inglaterra y Australia, sobre todo a partir de la década de 1990 (MEMON & SKELTON, 2004; RUNCRAFTZ & SKÄRBÄCK, 2003). En Estados Unidos, a partir de 1983 comenzaron a implantarse bancos de mitigación (*mitigation banks*), para cumplir las compensaciones por pérdida de zonas húmedas establecidas en la *Clean Water Act* (EPA, 2011). En Australia, las compensaciones ambientales son un concepto incorporado a distintas políticas nacionales, como por ejemplo la protección de la vegetación silvestre, el comercio de CO₂ o la política forestal. En las décadas de 1980

(*) Licenciada en Ciencias Ambientales e Ingeniera Técnica Forestal. DRABA Ingeniería y Consultoría Medioambiental, S.L. E-mail: mjcarasco@draba.org

(**) Licenciado en Ciencias Ambientales e Ingeniero Técnico Forestal. DRABA Ingeniería y Consultoría Medioambiental, S.L. E-mail: aenriquez@draba.org

(***) Doctor en Ciencias Biológicas. Área de Ingeniería Ambiental. Centro de Estudios de Técnicas Aplicadas. CEDEX. E-mail: manuel.colomer@cedex.es

(****) Licenciada en Ciencias Ambientales. Área de Ingeniería Ambiental. Centro de Estudios de Técnicas Aplicadas. CEDEX. E-mail: sarah.ruiz@cedex.es

y 1990, en Australia Occidental se aplicaron compensaciones por la afección a humedales mediante la creación, conservación o mejora de zonas húmedas en otros lugares, pero en los últimos años se ha ampliado el enfoque, utilizando compensaciones para contrarrestar las emisiones o los impactos en zonas protegidas, vegetación, humedales, hábitats y en general a la biodiversidad (ENVIRONMENTAL PROTECTION AUTHORITY, 2006). En ocasiones estas compensaciones no se derivan directamente de la evaluación ambiental, pero en la práctica coinciden con las medidas compensatorias en el ámbito de estos procedimientos.

Las medidas compensatorias son, por tanto, un grupo más de actuaciones ambientales, junto a las medidas preventivas o protectoras y correctoras, cuya aplicación debería ser habitual en la evaluación e integración ambiental. El término inglés *mitigation measures* abarca todos estos tipos de medidas.

La aplicación de compensaciones se ha desarrollado en España desde la implantación de la evaluación de impacto ambiental con el Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio, aunque de forma irregular, y principalmente asociadas al patrimonio forestal y pecuario. En otras ocasiones las compensaciones se han empleado en el marco de negociaciones con Administraciones locales, para facilitar acuerdos o lograr una buena aceptación social de los proyectos.

La verdadera expansión en la aplicación de medidas compensatorias tiene su origen en las disposiciones de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats). En su artículo 6, se indica que los planes o proyectos que sin tener relación directa con la gestión de lugares de la Red Natura 2000 puedan afectarlos se someterá a una evaluación de sus repercusiones, y si a pesar de las conclusiones negativas y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse el plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias. Esta Directiva marca un punto de inflexión en la aplicación de las medidas compensatorias, al recogerlas como una **obligación**, en los supuestos de afección a la Red Natura 2000, y no solo como algo **deseable**, como ocurría en la Directiva 85/337/CEE. La complejidad en la aplicación de las indicaciones de este artículo, y en la comprensión de algunos términos empleados (entre ellos el propio de medidas compensatorias) ha llevado a la Comisión Europea a publicar varias guías explicativas (COMISION EUROPEA, 2000 y 2007).

A partir de mediados de la década de 1990, comienza la aplicación en España de medidas compensatorias por la afección a espacios de la Red Natura 2000, en cumplimiento del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE. Estas medidas, aunque tienen como objeto una compensación similar a la adoptada para otros aspectos, como las vías pecuarias, tienen la particularidad de estar reguladas por una normativa específica, la Directiva 92/43/CEE y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y de requerir una tramitación específica, que puede incluir su comunicación a la Comisión Europea.

Coexisten, en consecuencia, medidas compensatorias derivadas del cumplimiento de la Directiva 92/43/CEE (y la Ley 42/2007), con otras que no tienen relación con la Red Natura 2000. Como solución, en los últimos años se ha optado por denominar **medidas compensatorias** a las asociadas a la Red Natura 2000, y **medidas complementarias** a las que no surgen del cumplimiento de esta norma. Es preciso señalar que se trata de una convención adoptada

en España, pero no así en el resto del mundo, ni siquiera en Europa, donde el concepto de medidas compensatorias es mucho más amplio.

La tipología de medidas compensatorias que se han aplicado y se aplican es diversa, incluyendo medidas directas e indirectas, *in-situ* y *ex-situ*, en especie o no en especie. Dentro de estas categorías la variedad de medidas es amplia, y en ocasiones no serían verdaderas medidas compensatorias. Esta es una de las razones por las que la Comisión Europea se vio obligada a aclarar el concepto de medida compensatoria (COMISION EUROPEA, 2007), excluyendo, por ejemplo las medidas habituales requeridas para la protección y la gestión de los lugares Natura 2000.

Entre las medidas compensatorias destacan, tanto por su importancia como por la complejidad para su ejecución, aquellas que implican la adquisición de terrenos, o establecen condiciones específicas para su gestión, lo que implica también, en mayor o menor medida, la disponibilidad de ellos, por adquisición o mediante acuerdos con la propiedad. Este tipo de medidas son fundamentales, porque a menudo las actuaciones de compensación se encaminan a la restauración o mejora de hábitats naturales, o a garantizar la protección de territorios con presencia de hábitats o especies singulares. Esto pasa, necesariamente, por la adquisición o al menos la potestad para la gestión, aunque sea parcial, de terrenos no afectados directamente por el plan o proyecto que da lugar a esas medidas compensatorias.

La práctica en España sobre la aplicación de medidas compensatorias que implican la compra o gestión de terrenos, demuestra la complejidad para llevar a buen término estas actuaciones, por limitaciones físicas (escasez de terrenos), económicas (precios desorbitados de compra), legales (difícil encaje legal de las expropiaciones), dificultades de coordinación entre Administraciones implicadas o por el rechazo de los propietarios, principalmente. Esta problemática podría dar lugar a paralizar la aplicación de las medidas compensatorias propuestas, o a modificaciones en las propuestas iniciales con una finalidad práctica (posibilidad de ejecución) pero no necesariamente con un soporte técnico y científico.

Este estudio se encuadra dentro de los trabajos realizados en el marco de la Encomienda de Gestión firmada entre la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.

2. METODOLOGÍA

El estudio se basa en el análisis de todas las declaraciones de impacto ambiental (DIA) emitidas por la Administración General del Estado, desde el inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental hasta final del año 2011. Entre ellas, se han extractado todas aquellas donde se plantean medidas compensatorias, entendidas de una forma amplia, es decir, cualquier tipo de compensación social o ambiental. Tras analizar una a una todas las declaraciones de impacto ambiental publicadas, se han seleccionado las 197 que presentan algún tipo de compensación.

Se pretende recopilar de forma sistemática todas las compensaciones ambientales planteadas en procedimientos de evaluación de impacto ambiental competencia de la Administración General del Estado, lo que permite analizar la evolución en la aplicación de este tipo de medidas, los casos o tipos de proyectos que habitualmente las llevan asociadas, y la proporción de compensaciones que se aplica por la afección significativa a la Red Natura 2000 o por otras causas.

Para cada DIA con algún tipo de medida de compensación, se ha realizado una ficha individual, donde se recoge la siguiente información:

- Datos del proyecto (título, tipo, ubicación, promotor, órgano sustantivo).
- Datos de la declaración de impacto ambiental (resolución, número del Boletín Oficial del Estado (BOE) y fecha).
- Causas de la adopción de compensaciones ambientales en sentido amplio, indicando si se derivan o no de la afección a espacios de la Red Natura 2000 y si es significativa.
- Valores naturales que motivan la adopción de las medidas compensatorias, cuando se explicitan.
- Medidas propuestas distinguiendo las que implican de forma directa la compra o gestión de territorio, las que lo implican de forma indirecta y otras.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. EVOLUCIÓN GENERAL DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS COMPENSATORIAS

La evaluación de impacto ambiental se incorporó al marco jurídico español mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (actualmente derogado, estando vigente el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, modificado por la Ley 6/2010, de 24 de marzo) desarrollado mediante el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba su Reglamento.

La primera DIA se publica en el BOE de 2 de septiembre de 1989. La primera referencia a una compensación ambiental aparece en una DIA publicada en el BOE de 17 de febrero de 1990, sobre una autovía, y los motivos de compensación, poco definidos, son socioeconómicos, por productividad de los suelos.

En estas primeras DIA es frecuente la aparición de compensaciones de tipo socioeconómico. Sin embargo, en la DIA de la presa de Itoiz (BOE 06-09-1990), la tercera registrada con algún tipo de compensación, ya se proponen medidas de compensación ambiental, como la restauración de las riberas de dos ríos (no el afectado) y la construcción de frezaderos artificiales.

La primera compensación ambiental que tiene asociada la adquisición de terrenos aparece en la DIA de la conexión de la carretera N-I con la N-VI en Madrid, la autovía M-40 (BOE 18-01-1991), donde se plantea estudiar la posibilidad de incorporar al Monte de El Pardo una superficie de terreno colindante equivalente a la aislada por el trazado de la autovía, como compensación a la ocupación de terrenos, medida que se ratifica en otra DIA posterior (04-02-1994).

Pese a estos dos casos singulares, Itoiz y El Pardo, hasta comienzos del año 1994 lo habitual es que las compensaciones sean por aspectos socioeconómicos.

A partir de febrero de 1994, las compensaciones pasan a ser principalmente ambientales, en general derivadas de la afección a vegetación singular o a especies de fauna amenazadas.

La primera compensación asociada a la Red Natura 2000 aparece en 1995, en la DIA de la autopista R-2, entre Madrid y Guadalajara (BOE 07-04-1995), modificada cuatro años después. En ella se establece una compensación superficial, y se emplaza al promotor a documentar las razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica del proyecto. Es por tanto un caso

claro de aplicación del artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE.

En los siguientes años comienzan a proponerse medidas compensatorias, sobre todo en proyectos que afectaban a la Red Natura 2000, pero sin entrar a definir si la afección era significativa. La sola afección a un espacio Natura 2000 daba lugar a la aplicación de medidas compensatorias, creando notable confusión sobre si la compensación se aplicaba por asumir una afección significativa a los espacios de Red Natura 2000 afectados, y en consecuencia se adoptaban en cumplimiento del artículo 6.4 de la Directiva Hábitats, o si se aplicaban con carácter general.

Esta situación, unida a la propuesta en muchos países miembros de la Unión de medidas compensatorias que muy dudosamente compensaban la afección a la Red Natura 2000, llevó a la Comisión Europea a publicar varios documentos explicativos sobre el alcance del artículo 6.4 de la Directiva Hábitats, entre los años 2000 y 2007, donde se acota la necesidad de estas medidas a las afecciones significativas sobre la Red Natura 2000, y se detallan los requisitos que deben cumplir estas medidas.

A partir del año 2003 empiezan a aparecer declaraciones de impacto ambiental donde se emplean los conceptos "medidas complementarias" o "medidas adicionales", para referirse en general a aquellas medidas compensatorias que no se aplicaban en cumplimiento del artículo 6.4 de la Directiva Hábitats.

Pese a que el empleo de esos términos, en general confusos, se ha generalizado, ocasionalmente sigue hablándose de medidas compensatorias, aunque no necesariamente asociadas a la Red Natura 2000.

En los últimos años, se detectan varios aspectos importantes:

- Los aspectos formales y procedimentales en la aplicación de medidas compensatorias en cumplimiento del artículo 6.4 de la Directiva Hábitats son más claros, evitando las incertidumbres e indefiniciones. Siempre que se afecta un espacio de Red Natura 2000 se solicita informe al órgano ambiental autonómico, sobre si los impactos son significativos, y si son precisas medidas compensatorias.
- Cada vez más las medidas compensatorias se van asociando al cumplimiento del artículo 6.4 de la Directiva Hábitats, o a exigencias de los órganos ambientales autonómicos en casos de afección a la Red Natura 2000.
- Parece existir una tendencia a reducir las medidas compensatorias, por quedar asociadas al artículo 6.4 de la Directiva. Aunque esa norma marca un supuesto donde la aplicación de medidas compensatorias es obligada, no es el único supuesto donde pueden adoptarse. Es decir, que las medidas compensatorias sean obligatorias en caso de que la afección a la Red Natura 2000 sea significativa no debe llevar a que solo se apliquen en ese caso.

En los últimos años se observan numerosas actuaciones (carreteras, ferrocarriles, líneas eléctricas, gasoductos, etc.) que tienen asociados pequeños impactos en la Red Natura 2000, y que por no considerarse significativos, no se aplican compensaciones. Si se analiza de forma acumulativa, supone una considerable pérdida de hábitats dentro de la Red Natura 2000.

También son numerosos los proyectos con impactos sobre hábitats de interés comunitario, o sobre hábitats de especies de interés, fuera de la Red Natura 2000. Salvo algún caso excepcional, lo habitual es que no existan compensaciones. Si se calcula el impacto residual acumulado de todos estos proyectos, la pérdida de biodiversidad es muy significativa.

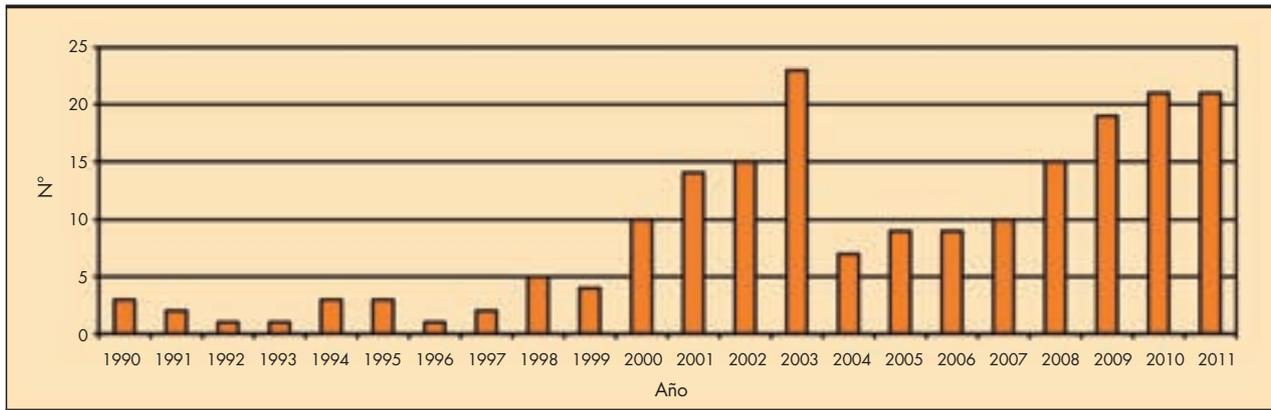


FIGURA 1. Número de declaraciones de impacto ambiental con alguna medida de compensación por años.

3.1. EVOLUCIÓN ANUAL

El primer resultado estadístico del análisis de las declaraciones de impacto ambiental es la evolución total a lo largo de los años, desde la primera compensación ambiental recogida, en 1990, hasta diciembre de 2011, es decir, el número de declaraciones anuales con algún tipo de compensación.

En la Figura 1 se recoge el número total de declaraciones de impacto ambiental por años. Se observa una tendencia más o menos estable hasta 1999, pasando a crecer fuertemente hasta 2003, cuando sufre una caída, seguida de una recuperación paulatina.

El número total de declaraciones de impacto ambiental que contemplan compensaciones es un dato muy relativo, ya que depende del total de resoluciones emitidas cada año. En la Figura 2 se han relacionado ambos factores, expresando el porcentaje anual de declaraciones de impacto ambiental con algún tipo de compensación. Aunque los resultados tienen cierta similitud a la Figura 1, existe un periodo importante entre 1998 y 2003 (los años 1990 y 1991 son poco significativos por el escaso número anual de resoluciones), coincide la caída en 2004, y también la actual recuperación.

3.2. DISTRIBUCIÓN REGIONAL

Un segundo análisis estadístico interesante es la distribución de las declaraciones de impacto ambiental con algún tipo de compensación ambiental por comunidades autónomas.

Los resultados se recogen en la Figura 3. Cuando un proyecto afecta a más de una comunidad autónoma, se contabiliza en todas ellas.

Las compensaciones ambientales recogidas no están necesariamente asociadas a la afección a la Red Natura 2000. Lo cierto es que la consideración de medidas compensatorias dentro del alcance del artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CE, implica que el Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias, de las alternativas consideradas y de las razones imperiosas de interés público de primer orden. Esto da lugar a un considerable alargamiento del procedimiento de evaluación ambiental.

Teniendo en cuenta esto, para valorar de forma general la distribución regional de las compensaciones, se ha comparado con la distribución superficial de la Red Natura 2000 en las comunidades autónomas, recogida en la Figura 4.

A partir de la Figura 3 se comprueba que hay siete comunidades autónomas que acumulan el 78,2 % de las DIA con medidas compensatorias frente a nueve comunidades que acumulan el 21,8 %. Por tanto, se observa un desequilibrio territorial en la aplicación de las compensaciones ambientales.

Puesto que hay una relación directa entre el número de procedimientos ambientales y la superficie y población de las comunidades autónomas (Barbero y Tiscar, 2010), se contrasta si este desequilibrio es debido a que las comunidades de mayor extensión son las que acumulan el mayor número de DIA con medidas compensatorias.

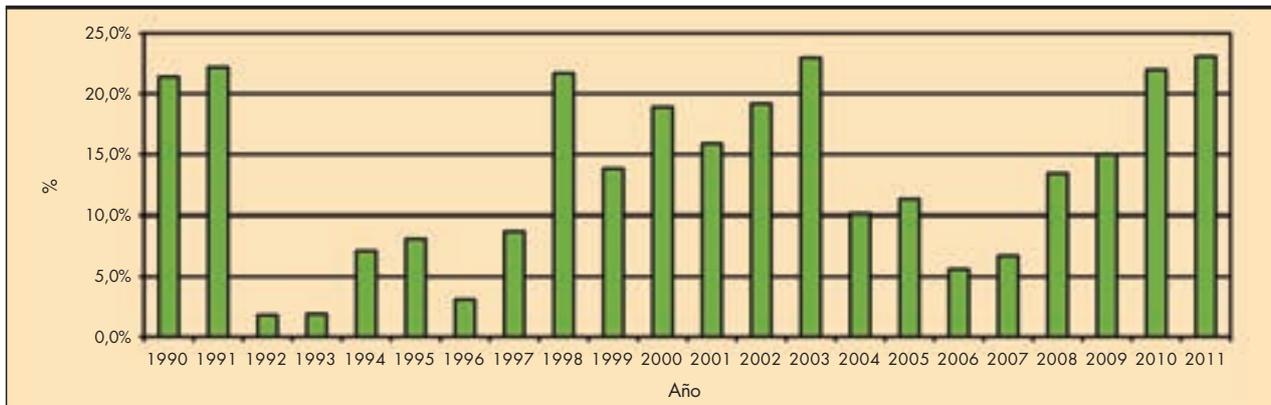


FIGURA 2. Porcentaje de declaraciones de impacto ambiental con alguna medida de compensación por años.

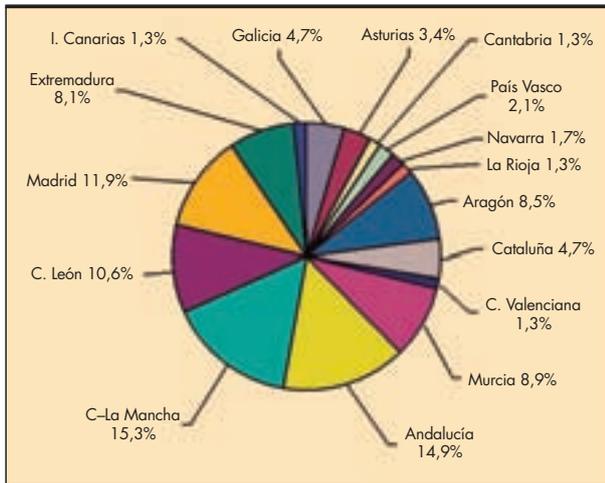


FIGURA 3. Porcentaje de declaraciones de impacto ambiental con medidas de compensación por Comunidades Autónomas.

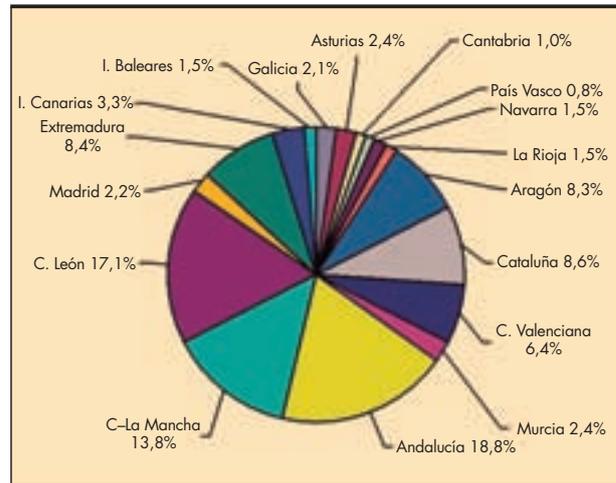


FIGURA 4. Porcentaje de superficie de la Red Natura 2000 por Comunidades Autónomas.

En las Figuras 3 y 4 se observa que la correspondencia entre el número de DIA con medidas compensatorias y la superficie se verifica en un número elevado de comunidades autónomas. Sin embargo, hay comunidades autónomas con menor contribución a la Red Natura 2000 y un alto porcentaje de DIA con medidas compensatorias (por ejemplo, Madrid y Murcia). Otras comunidades presentan un número relativamente bajo de DIA con medidas compensatorias frente a la superficie incluida dentro de Red Natura 2000 (por ejemplo, Comunidad Valenciana y Cataluña).

Se puede concluir, de forma general, que parece existir un desequilibrio territorial en la aplicación de las compensaciones ambientales.

3.3. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE PROYECTOS

Otro análisis interesante es la distribución de las declaraciones de impacto ambiental con medidas de compensación por tipología de proyectos evaluados. En la Figura 5 se resumen los resultados obtenidos.

Existe una dominancia clara de medidas de compensación en los proyectos de carreteras, en sentido amplio, y sobre todo en autovías y autopistas, con más de una tercera parte del total de casos. Aunque si bien es cierto que el número de proyectos de carreteras es muy elevado en el periodo de estudio, también parece que a igualdad de afecciones, la probabilidad de aplicar medidas de compensación en estas infraestructuras es mayor. La tendencia ha sido decreciente en el tiempo, como la propia construcción de carreteras.

En los ferrocarriles la tendencia es opuesta, creciente en el tiempo, aunque el total de declaraciones con compensaciones se queda en el 14%.

Los aeropuertos y aeródromos suponen el 8%, pero considerando el reducido número de proyectos de este tipo, la frecuencia con que se plantean medidas de compensación es muy elevada.

Los proyectos de puertos son escasos, y también la proporción de compensaciones, con un 2% de los casos.

Las obras hidráulicas, con un 18% de los casos, ocupan el segundo lugar, lógico por el número de proyectos y por tener a menudo asociadas importantes ocupaciones e impactos apreciables.

En el caso de la energía, las compensaciones propuestas, un 13% de casos, es muy inferior al número de proyectos evaluados. Destacan las líneas eléctricas, con casi un 7% de las propuestas de compensación.

El resto de tipologías son menos representativas, aunque pueden destacarse los regadíos, con el 4% de los casos, y la depuración y desalación, con un 3% dividido a partes iguales entre ambos tipos de proyecto.

En los últimos años detecta el elevado número de proyectos de energía, sobre todo líneas eléctricas pero también gasoductos, que pese a cruzar espacios de la Red Natura 2000 no incluyen ninguna medida de compensación, al considerar que la afección es poco significativa.

Con carácter general, puede afirmarse que a igualdad de afecciones, sobre todo sobre un espacio Natura 2000, es más probable que se plantee durante la evaluación ambiental algún tipo de compensación ambiental en una infraestructura de transporte que en un proyecto de transporte de energía.

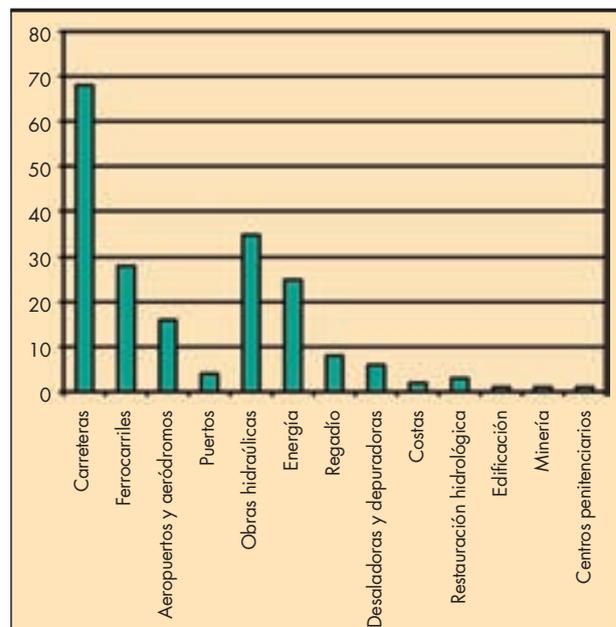


FIGURA 5. Número de declaraciones de impacto ambiental con medidas de compensación por tipos de proyecto.

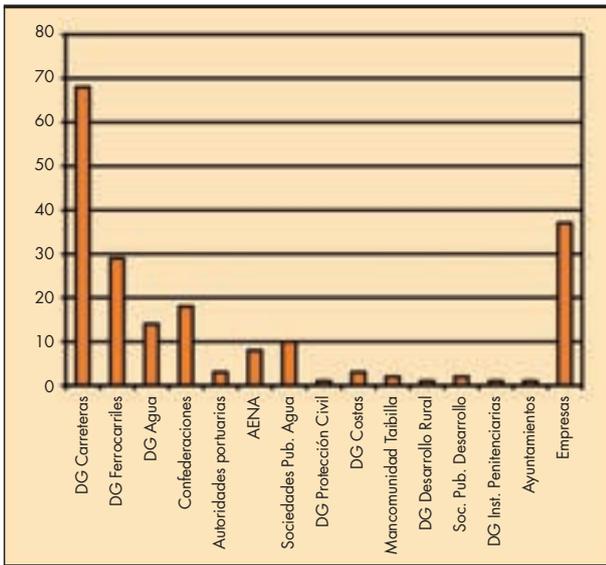


FIGURA 6. Número de declaraciones de impacto ambiental con medidas de compensación por promotor.

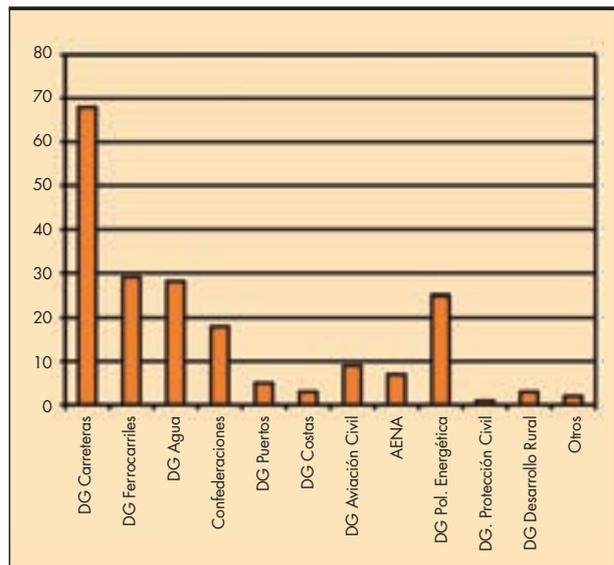


FIGURA 7. Número de declaraciones de impacto ambiental con medidas de compensación por órgano sustantivo.

3.4. DISTRIBUCIÓN POR PROMOTOR

En la Figura 6 se resumen las declaraciones analizadas según los promotores.

La Dirección General de Carreteras es el promotor de la mayoría de las DIA con medidas de compensación seguida, a cierta distancia, por empresas, donde destacan las del sector energético, sobre todo Enagas y Red Eléctrica de España. Son destacables también como promotores la Dirección General de Ferrocarriles y la Dirección General del Agua y Confederaciones, a los que se sumarían además la Mancomunidad de Canales del Taibilla y las sociedades públicas creadas para la gestión del agua.

3.5. DISTRIBUCIÓN POR ÓRGANO SUSTANTIVO

En la Figura 7 se resumen las declaraciones analizadas según los órganos sustantivos, es decir, los competentes en la autorización de los proyectos.

Es preciso destacar que en la mayor parte de obras públicas coincide el promotor y el órgano sustantivo, como es el caso de las Direcciones Generales de Carreteras y Ferrocarriles. En otros casos, como la gestión del agua puede variar el órgano sustantivo.

3.6. COMPENSACIÓN EN LA RED NATURA 2000

En los primeros años analizados, la compensación no tiene ninguna relación con la Red Natura 2000, aún inexistente, pero a partir de la aprobación de la Directiva 92/43/CEE, cada vez la relación va siendo más fuerte.

En una primera etapa, se proponen medidas de compensación ambiental siempre que se afecta un espacio de la Red Natura 2000, con independencia de la importancia de los efectos. Posteriormente, se hace una aplicación más rigurosa del artículo 6.4 de la Directiva, aplicando solo medidas compensatorias cuando la afección al espacio es significativa, aunque es frecuente que se sigan planteando compensaciones ambientales, con diferentes nombres, como medidas complementarias o adicionales.

Los casos en que se reconoce explícitamente que se aplican medidas compensatorias por afección a la Red Natura 2000 son

escasos, aunque en la práctica lo más frecuente es que las compensaciones se deriven precisamente de esa afección, aunque no se indique de forma explícita. En la Figura 8 se resumen la relación de las medidas propuestas con la Red Natura 2000.

Poco más de la mitad de los casos en que se plantean compensaciones ambientales están relacionados con la Red Natura 2000.

Un aspecto interesante es si esas compensaciones se aplican por afección significativa a los espacios Natura 2000, es decir, si son medidas compensatorias en el sentido estricto del artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE, o no. Con frecuencia en la evaluación ambiental no queda claramente expuesto si la afección se considera significativa, al menos en las resoluciones más antiguas, ya que actualmente sí se tiende a explicitar.

En la Figura 9 se resumen la forma de afección a la Red Natura 2000 que parece desprenderse de las declaraciones de impacto ambiental, pero que no tiene por qué estar explícitamente indicado.

En un tercio de los casos parece que la afección es significativa, por el tipo de impactos citados y por las medidas compensatorias propuestas, aunque no queda muy claro en un 11% de los casos. Es destacable el gran número de casos en

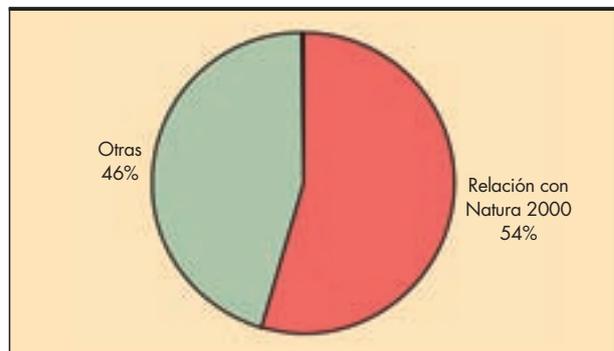


FIGURA 8. Relación de las compensaciones propuestas con la Red Natura 2000.

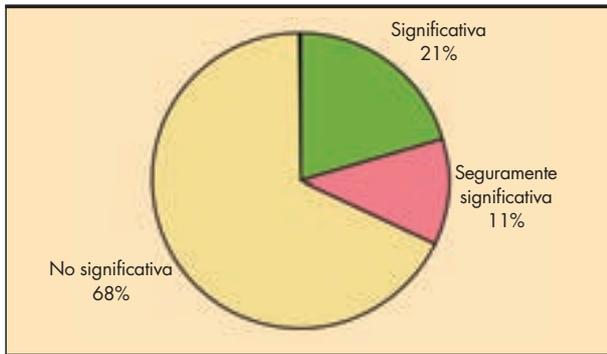


FIGURA 9. Relación de las compensaciones propuestas en la Red Natura 2000 con la importancia de las afecciones.

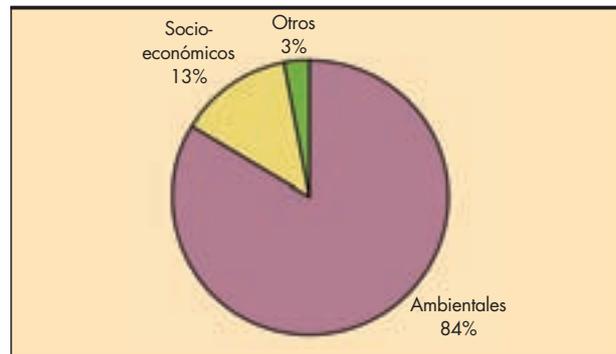


FIGURA 10. Motivos de las compensaciones propuestas fuera de la Red Natura 2000.

que no se reconocen impactos significativos pero se aplican compensaciones ambientales.

La mayor parte de impactos significativos está en los proyectos más antiguos, cuando se hacía una interpretación más amplia de la Directiva 92/43/CEE, considerando que cualquier efecto sobre la Red Natura 2000 debía dar lugar a la aplicación de medidas compensatorias. Sin embargo, en los últimos años se hace una aplicación más estricta, y por ello más restrictiva, valorando en cada caso si los efectos son o no significativos, y proponiendo medidas compensatorias únicamente cuando lo son. En la mayor parte de los proyectos, los promotores consideran que los impactos no son significativos, y por lo general las comunidades autónomas refrendan esa opinión, y en consecuencia no se proponen medidas compensatorias.

3.7. COMPENSACIÓN FUERA DE LA RED NATURA 2000

En las medidas de compensación no derivadas de afecciones a la Red Natura 2000, lo más habitual es que los motivos sean ambientales, resultando mucho menos frecuentes los motivos socioeconómicos, comunes en los primeros expedientes analizados, u otros como los recreativos o culturales (Figura 10).

3.8. JUSTIFICACIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Un aspecto interesante a evaluar es la justificación de las compensaciones propuestas. En casi el 16% de los casos no se recoge ninguna justificación o motivación para la aplicación de las compensaciones propuestas (Figura 11).

Con respecto a las justificaciones aportadas en las DIA, se

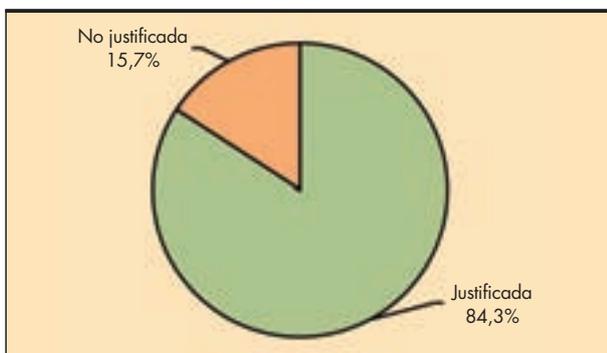


FIGURA 11. Justificación de las compensaciones en las declaraciones de impacto ambiental.

recogen en la Figura 12. Destaca claramente como argumento aportado en la compensación la afección a un espacio natural, en general un espacio Natura 2000, aunque también otro tipo de espacios protegidos, catalogados o inventariados. A menudo la afección a esos espacios se alega como única justificación de la compensación, sin citar las especies de flora o fauna, hábitats u otros valores concretos afectados, o lo que realmente se quiere compensar.

Sigue en importancia la compensación por afección a vegetación y hábitats de interés comunitario, aspectos muy ligados y que no es posible diferenciar. En las resoluciones más antiguas es frecuente la compensación por afección a vegetación singular, sobre todo bosques y vegetación de ribera, existiendo una tendencia creciente con el tiempo a compensar solo afecciones a hábitats de interés comunitario.

Las compensaciones por afección a especies de fauna son también importantes, mientras que las asociadas a especies de flora son mucho menos representativas, al menos de forma explícita, ya que de forma implícita se incluyen en la vegetación y hábitats.

Las causas socioeconómicas son escasas, y sobre todo se dan en las declaraciones más antiguas, compensando ocupaciones de suelos productivos.

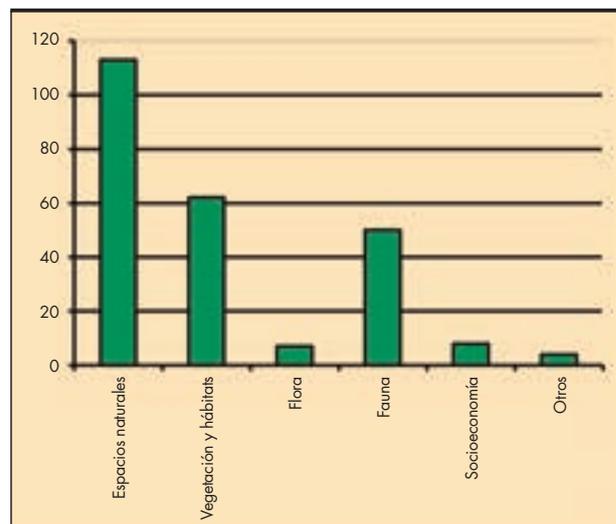


FIGURA 12. Tipo de justificación de las compensaciones.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los estudios realizados por la Comisión Europea han detectado una pérdida neta de biodiversidad en la Unión Europea, sobre todo por afección a hábitats y especies fuera de la Red Natura 2000, planteando la conveniencia de extender las compensaciones ambientales más allá de los concretos requerimientos del artículo 6.4 de la Directiva.

Sin embargo, el temor a que el planteamiento de una compensación ambiental, sea cual sea su nombre, se asocie a una afección significativa a la Red Natura 2000 está llevando en los últimos años a una menor adopción de este tipo de medidas, incluso en casos donde se afectan hábitats de interés comunitario, incluidos los prioritarios, dentro o fuera de la Red Natura 2000, situaciones en las que sería realmente deseable una compensación, para evitar con carácter general la pérdida neta de biodiversidad.

De hecho, en bastantes proyectos los promotores consideran que los impactos no son significativos, en ocasiones de forma cuanto menos discutible, para evitar así aplicar medidas compensatorias.

Además, en las resoluciones más antiguas era frecuente la compensación por afección a vegetación singular, sobre todo bosques y vegetación de ribera, pero en la actualidad la tendencia es a compensar solo las afecciones a hábitats de interés comunitario.

Existe un claro riesgo de pérdida de biodiversidad por la acumulación de pequeños impactos. Aunque los efectos de un proyecto no sean ciertamente significativos, la suma de sucesivos proyectos puede ir produciendo una gradual pérdida de hábitats. La aplicación de compensaciones con carácter general, fuera del marco del artículo 6.4 de la Directiva Hábitats, podría evitar este efecto indeseable.

En consecuencia, ese recelo que se está asentando en España hacia el concepto de compensación ambiental, puede llevar a una tendencia contraria a la existente en el resto del mundo, y a las recomendaciones de la Comisión Europea para evitar la pérdida de biodiversidad en la Unión Europea. La solución a este problema pasa por una regulación, o una explicación clara, de la compensación ambiental, y porque existan posibilidades, y se apliquen, de compensación fuera de los requisitos del artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE.

Un segundo aspecto son las importantes diferencias detectadas a la hora de aplicar compensaciones ambientales según comunidades autónomas y tipos de proyectos, e incluso entre proyectos similares y en un mismo territorio. Mientras algunos proyectos establecen compensaciones por la afección a hábitats fuera de la Red Natura 2000, en otros no se compensan aunque sean prioritarios y estén dentro de la Red Natura 2000, por considerar que la afección no es significativa. También, cuando se compensa algún recurso, las ratios de compensación son muy variables, incluso para el mismo tipo de recurso, y el mismo tipo de proyecto.

Por tanto, existe un posible riesgo de desequilibrio territorial y sectorial en la política de compensaciones. Territorial, por aplicarse compensaciones de forma más habitual en unas regiones que en otras, y sectorial por ser más estrictos los requisitos para unos tipos de obras que para otros, aunque tengan impactos comunes. Para una misma región y un mismo tipo de afección, en unos casos se ha aplicado compensación y en otros no.

De todas estas conclusiones, se derivan una serie de recomendaciones generales, para mejorar la aplicación de las compensaciones ambientales:

- Aclarar el concepto de compensación ambiental y su alcance, diferenciando cuándo se aplica de forma preceptiva y cuándo no. Se debe evitar la actual tendencia a limitar

las compensaciones al cumplimiento del artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE, con una tendencia contraria a la que se está siguiendo en la mayor parte del mundo, donde se tiende a generalizar la compensación ambiental. Sánchez Guisández (2010) propone llamar “medidas compensatorias Natura 2000” a las aplicadas en cumplimiento de la Directiva, para diferenciarlas del resto. Pero esa diferenciación no debe llevar a suprimir las compensaciones ambientales que no se apliquen por este motivo.

- Procurar que se haga una aplicación más generosa de la compensación ambiental, fuera de las estrictas exigencias de la Directiva 92/43/CEE, para evitar que pequeños impactos residuales, que actúan de forma acumulativa, terminen por generar una importante pérdida neta de biodiversidad. Un primer paso podría ser la compensación de toda afección a hábitats y especies de interés comunitario.
- Establecer unos criterios generales sobre cuándo deben aplicarse compensaciones, para evitar desviaciones regionales o sectoriales. Sería deseable que se aplicasen en todas las Administraciones, pero al menos debería intentarse una homogeneidad en la Administración General del Estado.
- Proponer criterios y ratios de compensación, aunque sea de forma flexible y aproximada, para evitar las grandes disparidades que se producen.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBERO, J. & ESPIGARES, T. (2010). Aplicación de la evaluación de impacto ambiental en España en el periodo 1989-2008: El caso de los proyectos de carreteras. *Ingeniería Civil* 157: 57-67.
- COMISION EUROPEA (2000). *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats*. Comisión Europea.
- COMISION EUROPEA (2007). *Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la “Directiva sobre hábitats” 92/43/CEE. Clarificación de los conceptos de soluciones alternativas, razones imperiosas de interés público de primer orden, medidas compensatorias, coherencia global y dictamen de la Comisión*. Comisión Europea.
- ENVIRONMENTAL PROTECTION AUTHORITY (2006). *Environmental offsets. Position Statement 9*. <<http://edit.epa.wa.gov.au>> Government of Western Australia.
- EPA (2011). *Mitigation Banking Factsheet*. U.S. Environmental Protection Agency. <www.epa.gov/owow/wetlands/facts/fact16.html>.
- MADSEN, B., N. CARROLL & K. MOORE BRANDS (2010). *State of biodiversity markets report: offset and compensation programs worldwide*. <www.ecosystemmarketplace.com>.
- MEMON, A. & P. SKELTON (2004). *The practice of environmental compensation under the Resource Management Act 1991: A comparison with international experience*. Resource Management Law Association of New Zealand <www.rmla.org.nz>.
- RUNDCRANTZ, K. & E. SKÄRBÄCK (2003). Environmental compensation in planning: a review of five different countries with major emphasis on the german system. *European Environment* 13: 204-226.
- SANCHEZ GUISANDEZ, M. (2010). Medidas compensatorias en el marco de la Directiva Hábitats. *Jornadas sobre medidas compensatorias de proyectos de infraestructuras viarias que afectan a la Red Natura 2000*. Gijón 18 y 19 de noviembre de 2010.