

INFORME JURÍDICO, APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 92/43/CEE RELATIVA A LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS HABITATS, AL ÁMBITO MARINO DE LOS SEBADALES DEL SUR DE TENERIFE.

En el presente informe contiene el marco jurídico aplicable al ámbito espacial de los Sebadales del Sur de Tenerife, en relación con la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación y protección de los Hábitats.

Protección otorgada por la Unión Europea.-

La Comunidad dispone de dos instrumentos jurídicos principales para la protección de la naturaleza: La Directiva 79/409/CEE, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres y la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales, y de la fauna y flora silvestres.

La Directiva 92/43/CEE o Directiva Hábitats.-

El Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 7 de octubre de 1999, adoptó el acuerdo que aprueba la lista de Lugares de Importancia Comunitaria en lo relativo al territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias. En dicha lista se incluye con el código ES7020116, Sebadales del Norte de Tenerife, con una extensión de 2.342 hectáreas. Se pone en marcha así la maquinaria prevista por la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación y protección de los hábitats mediante la declaración de Zonas de Especial Conservación, traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 1997/1995, 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, modificado por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio. Con dicha propuesta no se hace otra cosa que cumplir con el mandato impuesto por la Directiva, en la que, y así lo expresa el Informe de la Comisión C 354/55 en lo relativo a Medio Ambiente, se establece "la obligación por parte de los Estados miembros de clasificar en Zonas Especiales de Conservación todos los parajes que, con arreglo a los criterios previstos en la Directiva Hábitats, tengan la consideración de parajes de interés natural con el fin de incorporarse a la red Natura 2000".

Por lo que se refiere a la cuestión de si es o no de aplicación la Directiva 92/43/CEE a los Sebadales del Sur de Tenerife, no ofrece duda jurídica la afirmación positiva en este sentido, como a continuación se explica:

El artículo 2.1. de la Directiva establece cuales son sus objetivos:

"La presente Directiva tiene por objetivo contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado".

El apartado segundo de este mismo artículo añade:

“Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario”.

La formulación de estos objetivos es importante ya que las Directivas vinculan a los Estados miembros en el logro de los objetivos que las mismas marcan. Por ello, más que los medios y fórmulas administrativas que cada Estado establezca para asegurar tales objetivos, que se dejan a libertad de los mismos, las Directivas lo que realmente establecen son los fines a lograr, de tal manera que el estado debe alcanzar esos fines.

Se puede alegar en contra de la aplicación de la Directiva 92/43/CEE al presente caso diciendo que los hábitats a proteger no están designados por la Comunidad, y por tanto no es aplicable la Directiva hasta tanto no se designen la mismas. Sin embargo, dicha interpretación no es conforme con la jurisprudencia comunitaria, ni con la postura de la Comisión mantenida y expresada a través de sus informes como posteriormente se argumentará.

En primer lugar, es constante la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas (TSJCE) en el sentido de que las Directivas vinculan a los Estados miembros en cuanto a los objetivos a conseguir, más que a los medios para lograrlo que quedan a la decisión de cada Estado.

Por otra parte, esta alegación ha sido rechazada por el Tribunal expresamente en relación a la Directiva sobre aves, referida a la interpretación de un párrafo exactamente análogo al contenido en el artículo 6.1. de la Directiva 92/43/CEE. Efectivamente, en la importante Sentencia de 2 de agosto de 1993, el Estado español, frente a la denuncia de incumplimiento tanto del artículo 4.1 y 2, relativos a la clasificación de un territorio como zona de protección especial, como las de las obligaciones de conservación de las aves contenidas en el artículo 4.4 de la Directiva 79/409/CEE, alega que “no cabe imputar simultáneamente a un Estado la infracción de estas dos disposiciones, pues solamente se pueden aplicar las medidas de protección una vez que se haya adoptado la decisión relativa a la clasificación de un territorio como zona de protección especial”.

Frente a esta alegación es claro y contundente en su considerando 22: “Debe rechazarse esta argumentación. Es preciso señalar que no se podría alcanzar los objetivos de protección formulados por la Directiva tal como están expuestos en su noveno considerando, si los Estados miembros tuvieran que cumplir las obligaciones que emanan del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva únicamente en los casos en que se hubiera creado previamente una zona de especial protección”. Por consiguiente, es claro que los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas de protección necesarias para proteger los hábitats de importancia comunitaria, al margen de que se hayan o no declarado como Zonas de Especial Protección. Por ello la tesis contraria es insostenible. En éste sentido, la Comisión europea en su informe C 354/56,

publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas¹, se refiere no sólo a parajes clasificados como Zonas de Especial Protección, sino también a aquellos parajes susceptibles de clasificarse como tal con arreglo a la Directiva. Siendo los Sebadales del Sur de Tenerife un hábitat contemplado en los Anexos de la Directiva y delimitado por el Gobierno de Canarias, no cabe ninguna duda de la plena aplicabilidad de la misma.

Por lo que se refiere al margen de apreciación para la designación de las zonas, el Tribunal también se ha manifestado al respecto en la propia Sentencia de 2 de agosto de 1993 y en la Sentencia Comisión/Alemania diciendo: "si bien es cierto que los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación para elegir los territorios más apropiados para una declaración de zona de protección especial, por el contrario, no disponen de un margen de apreciación, según lo dispuesto por el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas". Es decir, por un lado, si existen hábitats contemplados en la Directiva deben declararse, y además, no existe margen de apreciación para su reducción o modificación.

La Directiva en su artículo 6.2. establece que los "Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas de especial 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, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva".

En el artículo 6.3. se recoge una concreta técnica de protección, la Evaluación de Impacto Ambiental, "cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar". Se recogen además los criterios que, obligatoriamente, han de seguir los Estados para autorizar cualquier actividad que puede afectar a las Zonas de Especial Protección: "a la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública".

La Comisión se ha manifestado en referencia a la ejecución de proyectos que pueden afectar a un paraje clasificado o que pueda clasificarse como Zona de Protección Especial: "es necesario recordar que el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE prohíbe en principio los deterioros y alteraciones apreciables, pero permite establecer excepciones a este principio si se respetan algunas condiciones: evaluación apropiada de las incidencias del proyecto, búsqueda de soluciones alternativas a la implantación en el paraje natural y, a falta de alternativas y en caso de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las económicas, realización del proyecto tras concesión de medidas compensatorias e información a la Comisión". La Comisión

¹ D.O.C.E. 7/12/1999.

informa también en este sentido que, "las numerosas denuncias delatan la falta de respeto a estas disposiciones". Debe añadirse también, y así lo recoge la Directiva en su artículo 6, en caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

Protección otorgada por el Estado Español.-

Siguiendo con el apartado anterior, España incorpora su ordenamiento interno la Directiva 92/43/CEE, mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, modificado por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio, siendo normativa básica (Disposición adicional primera), y por consiguiente de obligado cumplimiento en todo el territorio nacional. Esta norma reitera, casi de forma literal, la Directiva 92/43/CEE, adaptándose a la realidad territorial competencial en España.

En éste sentido el artículo 6.2. del Real Decreto 1997/1995, obliga a las Comunidades Autónomas a adoptar medidas apropiadas para 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, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos del Real Decreto 1997/1995².

Por lo que se refiere a la ejecución de proyectos, son de aplicación los apartados 2,3 y 4 del artículo 6, por tratarse de un hábitat delimitado e incluido en la lista de lugares de interés comunitario aprobado por el Gobierno de Canarias, ya que el hecho de no aplicación por no estar aún declarado no es admitido por el Tribunal Europeo. En este sentido, para la ejecución de proyectos ajenos a la gestión del lugar o no necesarios para la misma, se reitera lo previsto en la Directiva 92/43/CEE, es decir, han de someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas (en el caso de Canarias debe contemplarse la Ley 11/1990, de 13 de julio, de prevención de impacto ecológico), teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 6, las Comunidades Autónomas correspondientes sólo manifestarán su conformidad con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. En contra de lo anteriormente expuesto, cuando debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de

² Artículo 1: Objeto. Garantizar la biodiversidad mediante la adopción de medidas para la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio español, manteniendo y restableciendo, en un estado de conservación favorable, los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario en el territorio español.

interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones públicas competentes tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. En su caso, las Comunidades Autónomas comunicarán al Ministerio de Medio Ambiente las medidas compensatorias que hayan adoptado y éste, a través del cauce correspondiente³, informará a la Comisión Europea. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o especie prioritarios, habrá de consultarse previamente a la Comisión Europea.

CONCLUSIÓN.-

Analizado el marco jurídico y despejada tanto por el Tribunal Europeo como por la Comisión cualquier duda en la aplicación de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los Hábitats, hemos de concluir con la afirmación siguiente: Aquellos proyectos que puedan afectar a un paraje clasificado o que pueda clasificarse como Zona de Protección Especial (ZPE) y que sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, será de aplicación el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, que traspuso al ordenamiento jurídico interno la Directiva 92/43/CEE.

³ Recogido en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.