

RED NATURA 2000: LA DESCLASIFICACIÓN DE LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (SALA SEGUNDA) DE 3 DE ABRIL DE 2014, ASUNTO C-301/12, PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA POR EL CONSEJO DE ESTADO (ITALIA)

Jennifer Sánchez González

Investigadora predoctoral
Universidade da Coruña

Recepción: 30 de junio de 2015

Aprobado por el Consejo de redacción: 8 de octubre de 2015

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CUESTIONES PREJUDICIALES. 1. Desclasificación de los LIC. 1.1. Desclasificación de los LIC y el derecho de propiedad. 1.2. Desclasificación de los LIC y el artículo 6 de la Directiva "Hábitats". 2. Revisión de los LIC. 2.1. Revisión periódica de los LIC. 2.2. Participación pública en la revisión de los LIC. 3. Intervención subsidiaria del Estado en la revisión de los LIC. III. REFLEXIONES CONCLUSIVAS.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente comentario es el análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de abril de 2014. En ella el Tribunal se pronuncia sobre una petición de decisión prejudicial cuyo objeto es la interpretación de los artículos 9¹ y 11² de la Directiva

1 Artículo 9 de la Directiva "hábitats": "La Comisión, con arreglo al procedimiento del artículo 21, evaluará periódicamente la contribución de Natura 2000 a la realización de los objetivos a que se refieren los artículos 2 y 3. En este contexto, podrá estudiarse la desclasificación de una ZEC cuando así lo justifique la evolución natural registrada como resultado de la vigilancia a que se refiere el artículo 11."

2 Artículo 11 de la Directiva "hábitats": "Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias".

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").

Esta petición se presentó por el Consejo de Estado de Italia en el marco de un litio entre la sociedad civil italiana Cascina Tre Pini Ss, en lo sucesivo "Cascina", por una parte, y el Ministerio de Medio Ambiente, la Región de Lombardía, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Consorcio del Parque Lombardo del Valle del Tesino y el municipio Somma Lombardo, por la otra parte, en relación con el procedimiento de revisión del estatuto de lugar de importancia comunitaria (LIC) de un lugar que incluye un terreno propiedad de Cascina.

Cascina es propietaria de un terreno ubicado en el Municipio de Somma Lombardo, próximo al aeropuerto de Milán–Malpensa. Este terreno se encuentra en la zona "Bruguiera del Dosso", zona incluida en la lista de LIC por la Comisión.

Durante el periodo de aprobación de la lista, el aeropuerto de Milán–Malpensa fue objeto de una ampliación mediante un plan de ordenación aprobado por una norma con rango de ley. Este plan, según Cascina, destina las zonas comprendidas en el municipio de Somma Lombardo a obras de transformación comercial e industrial.

Cascina mantiene que el aumento del tráfico aéreo devastó ecológicamente su terreno, por ello solicitó al organismo gestor del LIC la adopción de medidas necesarias para impedir la degradación ambiental del terreno.

A falta de respuesta por el órgano gestor, Cascina se dirigió al Ministerio requiriéndole que excluyera su propiedad del LIC "Bruguiera del Dosso" sobre la base de que ya no se cumplían los requisitos fácticos y jurídicos establecidos por la normativa aplicable, ni en particular los criterios establecidos en el anexo III de la Directiva "hábitats" para la selección de los LIC. El Ministerio, por su parte, se declaró incompetente e instó a la recurrente a dirigirse a la Región de Lombardía.

Cascina presentó instancia ante la Región de Lombardía, instancia que ésta desestimó declarando que la solicitud de la recurrente sólo se podrá tener en cuenta cuando el Ministerio solicite a las regiones la apertura del procedimiento previsto en la normativa italiana, procedimiento por el cual las regiones evalúan periódicamente los lugares para valorar su adecuación para la consecución de los objetivos de la Directiva "hábitats" y tras el que, si es necesario, proponen al Ministerio una actualización de la lista.

Ante esta respuesta, Cascina recurrió ante el tribunal de lo contencioso–administrativo de Lombardía, que desestimó el recurso alegando que la facultad de iniciativa y propuesta de los LIC recae sobre las regiones, por lo que el Ministerio no había cometido omisión alguna al declararse incompetente, y que la Región de Lombardía no había efectuado una negativa a actuar sino una manifestación de intención de mantener el lugar en la lista de LIC.

Cascina recurrió entonces ante el Consejo de Estado, impugnando la interpretación que el tribunal de lo contencioso–administrativo hace de la ley nacional que atribuye a las regiones la propuesta y revisión de los LIC, ya que si ésta se interpreta a la luz de la Directiva "hábitats" no sólo las regiones, sino también el Estado, poseen facultad de iniciativa para la revisión de las listas.

Pendiente el recurso ante el Consejo de Estado Italiano, éste decidió suspender el procedimiento y plantear una serie de cuestiones prejudiciales, con las que en esencia se pretende conocer si las disposiciones de la Directiva "hábitats" confieren al Estado una facultad de iniciativa para la revisión de la lista que podría ejercerse en sustitución de las regiones y si esta facultad puede ejercerse no sólo de oficio por una autoridad administrativa competente, sino también a instancia de un particular propietario de un terreno incluido en un lugar ubicado en la lista. Además, desea que se determine si los Estados deben actuar revisando, e incluso desclasificando, los lugares cuando observan variaciones en la situación inicial de los mismos.

Todas estas dudas se plasmaron en diez cuestiones prejudiciales, algunas de las cuales (de la sexta a la décima) se basaban sólo en hechos hipotéticos al referirse a una legislación nacional que no existe en el ordenamiento jurídico italiano, por lo que el Tribunal decidió declararlas inadmisibles. En cuanto al resto de preguntas (de la primera a la quinta) el Tribunal las respondió agrupándolas en tres bloques, en primer lugar contestó las preguntas primera, cuarta y quinta, por su similar naturaleza, en las que se pretende determinar si las autoridades competentes están obligadas por los artículos 9 y 11 de la Directiva "hábitats", a petición de los propietarios de terrenos afectados, a revisar los LIC; en la segunda cuestión se pide aclarar si las autoridades competentes deben estudiar periódicamente la revisión de los LIC y si deben facilitar la participación al público, pregunta que el Tribunal consideró no procedente responder por no ser necesaria para resolver el litigio principal, habida cuenta de la respuesta dada a las otras tres cuestiones, las cuales analizaremos a continuación; por último, la tercera pregunta tiene por objeto analizar la distribución de competencias dentro del Estado, concretamente la necesidad de su intervención subsidiaria para la revisión de los LIC.

II. CUESTIONES PREJUDICIALES

1. Desclasificación de los LIC

En primer lugar, como ya se dijo, el Tribunal examina conjuntamente las cuestiones primera, cuarta y quinta. Con ellas se pretende saber, esencialmente, si los artículos 4.1³, 9 y 11 de la Directiva "hábitats" deben interpretarse de modo que las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas a proponer a la Comisión la desclasificación de un lugar que aparece en la lista de LIC cuando se les haya presentado una solicitud del propietario de un terreno incluido en ese lugar alegando deterioro ambiental del lugar.

3 Artículo 4 apartado 1 de la Directiva "hábitats": "Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares (...). Los Estados miembros propondrán, llegado el caso, la adaptación de dicha lista con arreglo a los resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11. La lista se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la presente Directiva, junto con la información relativa a cada lugar (...)."

El Tribunal consideró oportuno recordar, antes de proceder a analizar la cuestión, el procedimiento que la Directiva "hábitats" establece para incluir un lugar en la lista. Para ello hizo referencia al artículo 4 de dicha Directiva, a tenor del cual la inclusión es una decisión de la Comisión a propuesta del Estado miembro interesado. El apartado 1 de ese artículo dice además que los Estados propondrán la adaptación de la lista en virtud a los resultados de la vigilancia del estado de conservación de especies y hábitats, vigilancia que los Estados tienen atribuida conforme al artículo 11 de la misma norma. El artículo 4.4, por su parte, obliga a los Estados a designar como ZEC los lugares incluidos en la lista de LIC.

Tanto el Tribunal como la Abogado General en sus conclusiones aclaran que no existe ninguna disposición en la Directiva "hábitats" que prevea expresamente la posibilidad de desclasificar un lugar de la lista de LIC, pero que el artículo 9 de la norma habla de la posibilidad de estudiar la desclasificación de una ZEC, lo que implica necesariamente la desclasificación de los LIC, ya que todos los LIC deberán ser designados como ZEC por los Estados. Ahora bien, como no se regulan disposiciones para esta desclasificación de LIC deberá utilizarse el mismo procedimiento que para adaptar una lista incluyendo un lugar, esto es, a propuesta de los Estados a la Comisión como resultado de la vigilancia efectuada.

Sin embargo, los Estados no tienen libre discreción para realizar sus propuestas de adaptación de la lista de los LIC. El Tribunal entiende que, a pesar de que de las normas que regulan el procedimiento de identificación de los lugares que pueden designarse como ZEC se desprende que los Estados disfrutan de cierta facultad de apreciación para proponer los lugares, no hay que olvidar que esta propuesta debe realizarse siguiendo los criterios que la Directiva establece para ello. Por lo que, cuando los resultados de la vigilancia que efectúan los Estados determinan que de forma irremediable ya no pueden respetarse esos criterios, los Estados deben formular necesariamente una propuesta de adaptación de la lista de LIC para hacer que ésta sea conforme de nuevo con dichos criterios.⁴

El Tribunal se pronuncia sobre ello en los siguientes términos:

"28. Por tanto, cuando definitivamente un lugar que figure en la lista de LIC ya no sea capaz de contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva 92/43 y, por tanto, ya no esté justificado que dicho lugar siga sometido a las disposiciones de esta Directiva, el Estado miembro de que se trate estará obligado a proponer a la Comisión su desclasificación. En efecto, si ese Estado no propusiera esa desclasificación, podría seguir utilizando en vano recursos para la gestión del mismo lugar que resultarían inútiles para la conservación de los hábitats naturales y de las especies. Además, el mantenimiento en la red Natura 2000 de

4 Llama la atención que, a pesar de que la Abogado General se plantea en qué casos puede solicitarse una desclasificación de un LIC, el TJUE no hace mención alguna a ello. La Abogado hace referencia a que el artículo 9 de la Directiva "hábitats" establece que el cambio de categoría de un LIC sólo puede estudiarse cuando lo justifique la evolución natural registrada como conclusión de la vigilancia del lugar, pero en el litigio principal la degradación del terreno de Cascina se debe a la explotación del aeropuerto. Por lo tanto, en el litigio principal no se está ante una evolución natural. A pesar de ello, a juicio de la Abogado, la Directiva no hace mención expresa a que la revisión de los LIC no pueda producirse consecuencia de otros tipos de evolución que no sean naturales. Vid. Apartado 39 y ss. de las conclusiones de la Abogado General.

lugares que definitivamente ya no contribuyen a la consecución de dichos objetivos no sería conforme con los requisitos de calidad de esas Red".

Son interesantes las apreciaciones que el profesor García Ureta realiza sobre las afirmaciones del Tribunal y Abogado General. Para García Ureta la conexión entre las distintas normas de la Directiva (artículos 4.1., 9 y 11) cuestiona la conclusión a la que llegan el órgano judicial y la Abogado. El artículo 4.1. se encuentra entre las disposiciones relativas a la clasificación de los LIC para hacerla lo más completa posible. La "adaptación" de la que habla la Directiva es para conseguir la completitud de la lista y no la posible desclasificación de un LIC. Si la Directiva hubiera querido dar a los Estados la capacidad de "desclasificar" lugares lo habría regulado de forma expresa, igual que hace en el artículo 9 en relación a las ZEC, mientras en el artículo 4.1., como se dijo, se utiliza sólo la palabra "adaptación". Por su parte, el artículo 11, tampoco sirve de base para la interpretación que hace el Tribunal. El artículo 11 establece la obligación de los Estados de vigilar el estado de conservación de hábitats y especies, sin embargo, esta vigilancia, que en el caso el artículo 9 se refiere a la desclasificación, en el artículo 4 se conecta con la selección y adaptación de los LIC⁵.

García Ureta afirma que la Directiva impide que los estados se relaciona con el proceso de selección desclasifiquen los LIC antes de que se designen como ZEC. La remisión que el artículo 4 hace al artículo 11 se refiere a la amplitud del proceso de selección, pero no a la desclasificación. Es cierto que puede limitarse la superficie un LIC, pero sujetándose a la evaluación del artículo 6.3. En su opinión, el Tribunal se salta la literalidad del artículo 9, y apoyándose en el artículo 11, interpreta que los Estados pueden desclasificar un LIC no designado como ZEC, cuando la Directiva sólo habla de la posibilidad de desclasificar estas últimas⁶.

1.1. Desclasificación de los LIC y el derecho de propiedad

En el caso que da lugar al litigio principal, Cascina, como ya se dijo, es propietaria de un terreno dentro de un lugar incluido en la lista de LIC.

El Tribunal afirma, siguiendo las apreciaciones de la Abogado General, que la obligación de los Estados de proponer a la Comisión la desclasificación de un lugar incluido en la lista de LIC es todavía más fuerte cuando en dicho lugar existe un terreno cuyo propietario, por esa inclusión, ve como su ejercicio del derecho de propiedad se ve limitado, a pesar de que el lugar ya no cumpla los requisitos para estar sometido a la Directiva "hábitats" y por lo tanto su sometimiento a dicha norma ya no esté justificado.

El Tribunal entiende que "mientras el lugar considerado responda por sus cualidad a los requisitos que permitieron su clasificación, estarán, en principio, justificadas las restricciones al derecho de propiedad por el objetivo de proteger el medio ambiente pretendido por dicha Directiva"⁷. Es interesante fijarse en estas palabras del Tribunal. El órgano judicial emplea la

5 GARCÍA URETA, A., "Natura 2000: deterioro, desclasificación de lugares de importancia comunitaria y derecho de propiedad", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 99-100 Ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo, 2014, pp. 1511 y ss.

6 GARCÍA URETA, A., "Natura 2000...", cit., p. 1512.

7 Vid. Apartado 29 de la sentencia.

locución "en principio" porque su afirmación es muy general y habría que estar a cada caso concreto para ver ante qué tipo de restricción se estaría. Sin embargo, la afirmación hecha por el Tribunal no hace otra cosa que poner en evidencia que las limitaciones que se establezcan en zonas Natura 2000 están justificadas por un interés general. No obstante, la creación de Natura 2000 supondría una afección sustancial de ese derecho, pero la designación de LIC no impide ejercer el derecho de propiedad, o al menos algunas de sus facultades. Ahora bien, la apreciación hecha por el Tribunal supone una contradicción en la postura que adopta a la hora analizar los recursos de anulación contra clasificaciones de LIC que lleva a cabo la Comisión bajo el artículo 263 TFUE. En efecto, la doctrina del Tribunal ha sido que la Decisión de la Comisión posee alcance general con respecto a los interesados, ya que se aplica a todos los operadores que ejercen o pueden ejercer actividades contrarias a los objetivos de conservación perseguidos por la Directiva⁸.

En opinión de la Abogado General la clasificación de zonas como parte de un LIC limita las posibilidades de explotación y, por consiguiente, el derecho de propiedad de los propietarios de terrenos afectados. Cuando se cumplan los requisitos de protección de la zona, las limitaciones a la propiedad estarán justificadas, pero si dejan de cumplirse, continuar con la limitación a la explotación de los terrenos supondría, en palabras de la Abogado "una vulneración de la propiedad, cuando en la Unión no pueden admitirse medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos de esta manera"⁹.

El profesor García Ureta se ha manifestado en relación a las apreciaciones realizadas por la Abogado General. En palabras suyas "las apreciaciones de la abogado general (asumidas por el TJUE) resultan de interés por varios motivos. El primero, es el del respeto del derecho de propiedad y la forma en que se contrapone con la existencia de un LIC. De manera general hay que indicar que los Tratados no cuestionan la regulación de tal derecho en los Estados miembros. El ordenamiento jurídico de la UE tampoco ha adoptado una normativa general sobre la expropiación forzosa de derechos patrimoniales, ni ha establecido un principio general por el que se deba compensar por cualquier afección a estos. (...) El derecho de propiedad no resulta absoluto, por lo que es posible imponer restricciones que no siempre deberán estar acompañadas de compensación. Diferentes tipos de actividades pueden estar sujetas a limitaciones"¹⁰.

Tanto el Tribunal como la Abogada General en sus conclusiones, declaran que es necesario precisar, a pesar de todo lo dicho, que la mera alegación de un deterioro ambiental del lugar afectado, invocada por el propietario de un terreno que está incluido en el mismo, no es suficiente por sí sola para iniciar la adaptación de la lista¹¹. Es fundamental que el deterioro suponga que el lugar sea irremediablemente inadecuado para garantizar

8 GARCÍA URETA, A., "Natura 2000...", cit., p. 1518.

9 Vid. Apartado 39 de las Conclusiones Generales de la Abogado General.

10 GARCÍA URETA, A., "Natura 2000...", cit., pp. 1517 y ss.

11 La Abogado General en el apartado 41 de sus conclusiones afirma que "si bastase cualquier razón, se correría el riesgo de que las autoridades competentes hubiesen de examinar una multitud de solicitudes sin perspectivas de éxito, un esfuerzo que no redundaría en el correspondiente provecho de los propietarios ni de Natura 2000."

la conservación de los hábitats y de las especies o la constitución de la red Natura 2000, de forma que ese lugar sea definitivamente incapaz de contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva "hábitats" (la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, y la constitución de Natura 2000).

En palabras del Tribunal, "*no todo deterioro de un lugar que figure en la lista de LIC justifica su desclasificación*"¹².

1.2. Desclasificación de los LIC y el artículo 6 de la Directiva "Hábitats"

Sobre esta cuestión el Tribunal declara que el artículo 6.2. de la Directiva, artículo al que remite el artículo 4.5. de la misma norma, establece la obligación de los Estados a proteger los LIC a través de medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats y las especies. Pero, no obstante, el incumplimiento por parte de un Estado de esta obligación no supone necesariamente la desclasificación del sitio, sino todo lo contrario, cualquier indicio de deterioro supone que los Estados deben velar por dotar a la zona de la protección necesaria para que no sigan los deterioros.

El Tribunal hace mención expresa a que un lugar que figure en la lista de LIC sólo puede estar afectado legalmente¹³ de modo significativo por un plan o proyecto incompatible con los objetivos de protección de la Directiva, así se desprende de las reglas que el artículo 6 apartados 3 y 4 establece, que obligan a una adecuada evaluación de las repercusiones ambientales y a la adopción de las medidas compensatorias necesarias para su protección.

En consecuencia de todo lo dicho, el Tribunal entiende que las autoridades nacionales competentes sólo están obligadas a proponer la desclasificación de un lugar si, pese a haber adoptado las medidas necesarias para protegerlo, ha llegado a ser irremediadamente inadecuado para garantizar la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres o la constitución de Natura 2000, de forma que definitivamente ese lugar ya no pueda contribuir a cumplir los objetivos de la Directiva "hábitats", quedando injustificada su clasificación como LIC:

"36. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera, cuarta y quinta que los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas a proponer a la Comisión la desclasificación de un lugar

¹² Vid. Apartado 30 de la sentencia, cursiva añadida.

¹³ A este respecto el profesor García Ureta ha dicho que "la locución "legalmente afectado", tomada en su literalidad implicaría que el TJUE estaría limitando los supuestos de desclasificación si el deterioro irremediable es producto de proyectos o planes que, debiendo haberse evaluado, no lo fueron. El problema de esta cuestión es que aboca a una casuística probatoria (y casual) de difícil determinación, a pesar de que el TJUE haya declarado que incumbe a las autoridades competentes de un Estado miembro, en el marco de sus competencias, adoptar todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que los proyectos sean examinados con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio sobre impacto ambiental y que "la revocación o suspensión de una autorización ya concedida con el fin de efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto en cuestión (...) constituye, dentro de los límites del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, una de estas medidas particulares"". GARCÍA URETA, A., "Natura 2000...", cit., pp. 1515 y ss.

que figura en la lista de LIC cuando se les haya presentado una solicitud del propietario de un terreno incluido en ese lugar alegando el deterioro medioambiental de éste, siempre que dicha solicitud se base en el hecho de que definitivamente, pese a observar lo dispuesto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de dicha Directiva, dicho lugar ya no puede contribuir a la conservación de los hábitats naturales ni de la fauna y flora silvestres o a la constitución de la red Natura 2000".

Ahora bien, es cierto que el Tribunal habla de que un lugar sea "irremediablemente inadecuado" para garantizar la conservación de hábitats naturales y fauna y flora silvestres o la constitución de la red, y que ese lugar sea "definitivamente" incapaz de contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva, pero no va más allá en sus apreciaciones al respecto, lo cual podría exigírsele, ya que admite una eventual desclasificación de los LIC, opción que no aparece recogida de forma expresa en la Directiva¹⁴.

2. Revisión de los LIC

El Tribunal de Justicia no considera oportuno responder a la segunda cuestión prejudicial planteada por el órgano remitente por no ser estrictamente necesaria su contestación para resolver el litigio principal, pero la Abogado General hace un análisis profundo de la misma¹⁵ diferenciando las dos partes de la pregunta, revisión periódica de los LIC e intervención pública en su revisión.

2.1. Revisión periódica de los LIC

La Abogado General en sus conclusiones habla de la necesidad de estudiar periódicamente la revisión de los LIC a pesar de que la Directiva "hábitats" no contiene ninguna norma expresa sobre los intervalos de ese estudio. Como se dijo en la respuesta a las preguntas primera, cuarta y quinta, ese estudio debe realizarse solo cuando existan motivos para creer que un LIC o partes del mismo no cumplen con los requisitos de protección de la naturaleza.

No obstante, en opinión de la Abogado, los artículos 4.1 cuarta frase y 9.2. de la misma Directiva indican que la vigilancia que prevé el artículo 11 posee gran relevancia para la revisión de los LIC. La vigilancia de los LIC debe ser adecuada para lograr el mantenimiento o restablecimiento en un estado de conservación favorable de especies y hábitats en cada LIC.

Del mismo modo, entiende que los requisitos mínimos en cuanto a intervalos temporales de las medidas de vigilancia se deducen de la cooperación con la Comisión que se prevén en Directiva "hábitats". El artículo 9 obliga a la Comisión a considerar los resultados de la vigilancia y evaluar en su conjunto la contribución de Natura 2000 al cumplimiento de los objetivos de la Directiva. El artículo 17 de la misma Directiva establece que cada seis años los Estados deben presentar a la Comisión un informe que incluya los principales resultados

14 GARCÍA URETA, A., "Natura 2000...", cit., p. 1515.

15 Vid. Apartados 56 y siguientes de las conclusiones de la Abogado General.

de la vigilancia. Sin embargo, si los Estados se limitan a controlar los LIC cada seis años será difícil que cumplan con sus obligaciones en relación a estos lugares, por lo que la obligación de vigilancia es continua y sólo su intensidad cambia en función de las circunstancias.

Por todo ello, la Abogado General entiende que debería responderse a la cuestión relativa a los intervalos de revisión de los LIC, en el sentido de que los Estados están obligados a organizar la vigilancia de los LIC de acuerdo con los artículos 11 y 17 de la Directiva "hábitats", de modo que puedan protegerlos y gestionarlos adecuadamente, enviando al menos cada seis años información actualizada a la Comisión sobre el estado de los LIC, exponiendo si éstos contribuyen a la conservación de los hábitats y fauna y flora silvestres o a la constitución de Natura 2000.

2.2. Participación pública en la revisión de los LIC

Una vez dada la respuesta a la primera parte de la segunda cuestión prejudicial, la Abogado General profundiza en la segunda parte de la misma, en la que el órgano remitente preguntaba si las autoridades, al estudiar la revisión de los LIC, deben promover la participación del público.

Se trata de una cuestión no regulada de forma expresa en la Directiva "hábitats", pero la Abogado declara que respecto a los propietarios de terrenos afectados se deducen ciertas exigencias de los principios generales del Derecho de la Unión, especialmente el derecho a ser oído.

Ella entiende que el respeto del derecho de defensa es un principio general del Derecho de la Unión aplicable cuando la administración quiere realizar un acto lesivo para una persona. Conforme a este principio debe permitirse a los destinatarios de las decisiones que afecten a sus intereses de forma sensible, dar a conocer su punto de vista. Por lo que esta obligación recae en las administraciones de los Estados cuando adoptan decisiones que suponen aplicar el Derecho de la Unión.

La Abogado afirma que el examen de si procede proponer a la Comisión la revisión de los LIC es cumplimiento de la Directiva "hábitats", lo que supone que está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. La decisión de cambio de categoría de un LIC o la renuncia a la propuesta de cambio es una decisión que afecta a los intereses de los propietarios de terrenos afectados.

Por ello, la Abogado declara que los Estados, cuando estudian si procede proponer a la Comisión una adaptación de los LIC, deben ofrecer a los propietarios de los terrenos afectados por los cambios la ocasión de formular sus observaciones.

3. Intervención subsidiaria del Estado en la revisión de los LIC

El órgano remitente, en su pregunta tercera, pide al Tribunal que se pronuncie sobre si los artículos 4.1, 9 y 11 de la Directiva "hábitats" deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que da exclusivamente a los entes territoriales la competencia para proponer adaptaciones de la lista de LIC y no, ni de forma subsidiaria en caso de omisión de estos entes, al Estado.

El Tribunal comienza su análisis declarando que la Directiva impone a los Estados obligaciones sin referirse a ninguna distribución competencial para su cumplimiento. En ausencia de más precisión, hay que ajustarse a la regla del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, por la cual la directiva, a la vez que obliga a un estado en cuanto al resultado, deja a las autoridades nacionales la elección de forma y medios.

En relación a la Directiva "hàbitats", el Tribunal señala que el Derecho de la Unión sólo exige que la adaptación del Derecho interno asegure la plena aplicación de la Directiva de forma clara y precisa. Por lo que los Estados son libres para distribuir las competencias internas como estimen oportuno, pero eso no impide que garanticen el cumplimiento íntegro de las obligaciones que deriven de esa Directiva.

En el caso del litigio principal, el Tribunal entiende que el Derecho de la Unión no exige que una competencia subsidiaria del Estado complete la competencia dada a antes territoriales para el cumplimiento de la Directiva "hàbitats". Las obligaciones que incumben al Estado en virtud de la Directiva y, en particular, la de proponer adaptaciones de los LIC, no suponen que el Estado tenga que sustituir la omisión de los entes territoriales. Sin embargo, el Derecho de la Unión exige que todas las medidas que se adopten con arreglo a la normativa nacional sean suficientemente eficaces para permitir una aplicación correcta de dicha Directiva.

Habida cuenta de todo lo expuesto, el Tribunal se pronunció sobre esta tercera cuestión del siguiente modo:

"44. (...) procede responder a la tercera cuestión prejudicial que los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que atribuye únicamente a los entes territoriales la competencia para proponer la adaptación a la lista de LIC y no, ni si quiera subsidiariamente en caso de omisión de actuación de dichos entes, al Estado, siempre que esa atribución de competencias garantice la correcta aplicación de las disposiciones de dicha Directiva".

III. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

El artículo 4 apartado 1 de la Directiva "hàbitats" debe interpretarse en el sentido de que las autoridades nacionales deben estudiar si procede proponer a la Comisión excluir terrenos incluidos en un lugar de importancia comunitaria, cuando así se les solicite por el propietario de estos terrenos, siempre y cuando esa solicitud se base en el argumento de que el terreno, pese a cumplirse el artículo 6 apartados 2 a 4 de la Directiva, ya no es válido para contribuir a la conservación de los hàbitats naturales y de la fauna y flora silvestres ni a la constitución de la red Natura 2000.

Cuando un lugar que figure en la lista de LIC sea incapaz de contribuir a la consecución de los objetivos de esta Directiva y, por tanto, no esté justificado su sometimiento a las disposiciones de la misma, el Estado debe proponer a la Comisión su desclasificación, de otro modo se estarían utilizando en vano recursos para la gestión de un lugar que no sería útil para la conservación de los hàbitats naturales ni de las especies.

Estrechamente relacionado con ello se encuentra la cuestión de los intervalos de revisión de los LIC y la participación pública en las propuestas de revisión. Es cierto que

el Tribunal no consideró oportuno entrar a analizar estas cuestiones, pero tomando como referencia las conclusiones de la Abogado General, se puede afirmar que los Estados tienen la obligación de organizar esta revisión conforme a los artículos 11 y 17 de la Directiva, de forma que puedan protegerlos y gestionarlos adecuadamente, y puedan enviar, al menos cada seis años, información a la Comisión sobre el Estado de los lugares de importancia comunitaria. Además, cuando analicen si procede proponer a la Comisión una adaptación de los LIC, deben ofrecer a los propietarios de los terrenos afectados por los cambios, la oportunidad de formular sus observaciones.

Un punto importante a tener en cuenta es la relación entre la propuesta de desclasificación de un LIC y el derecho de propiedad. A este respecto, la obligación de los Estados de proponer a la Comisión la desclasificación de un lugar incluido en la lista de LIC es todavía más fuerte cuando en el lugar está incluido un terreno cuyo propietario, con motivo de esa inclusión, ve como su ejercicio al derecho de propiedad está limitado, a pesar de que el lugar ya no cumple los criterios para ser sometido a las regulaciones de los LIC.

Por último, se debe señalar que una normativa nacional que otorga de forma exclusiva a los entes territoriales la competencia para proponer la adaptación de la lista de lugares de importancia comunitaria y no, ni subsidiariamente en caso de omisión de actuación de entes, al Estado, no es contraria a la Directiva "hábitats" siempre que la distribución de competencias garantice la correcta aplicación de dicha Directiva.