

# La interacción entre planificación territorial y planificación urbanística

Joaquín García Bernaldo de Quirós  
*Magistrado especialista en lo contencioso-administrativo.  
 Presidente de la Sala en Málaga del Tribunal Superior  
 de Justicia de Andalucía*

1. La Ordenación del Territorio. Concepto, antecedentes y evolución.
2. La regulación constitucional de la Ordenación del Territorio.
3. La competencia sobre el territorio.
4. La planificación como nexo común entre el Derecho Urbanístico, el Derecho Ambiental y el Derecho de la Ordenación del Territorio.
5. La actividad de planificación y su regulación constitucional.
6. Consecuencias de la diversidad de potestades de planificación.
7. El Derecho comunitario europeo y su influencia en las actividades de planificación.
  - 7.1. El Derecho ambiental europeo. 7.1.1. Los tratados constitutivos. 7.1.2. El Derecho comunitario derivado.
  - 7.2. La normativa europea y la legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable. 7.2.1. La evaluación estratégica de planes y programas. 7.2.2. Aspectos competenciales en materia de aprobación del planeamiento urbanístico que pueden verse alterados como consecuencia de la evaluación estratégica de planes y programas. 7.2.3. La posibilidad de dotar de contenido material a la evaluación estratégica de los planes urbanísticos por parte de la legislación autonómica amparada en los títulos competenciales “Ordenación del Territorio” y “medio ambiente en el marco de la legislación básica estatal y medidas adicionales de protección”.
8. Doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

## 1. La Ordenación del Territorio. Concepto, antecedentes y evolución

Lo primero que debemos advertir es que por Ordenación del Territorio podemos encontrar tantas definiciones como disciplinas estudian el territorio como realidad física. En efecto, las implicaciones económicas, sociales y políticas que se generan en torno al elemento físico base de lo que se llama “Ordenación del Territorio” hacen que sea difícil dar un concep-

to o definición única del mismo. Esta realidad poliédrica justifica la variedad de posicionamientos doctrinales sobre la materia.

Junto a las distintas disciplinas de estudio que pretenden realizar su labor sobre el territorio, la geografía, la economía, la ecología y, lógicamente también el Derecho, tenemos otro elemento que estimula la diversidad conceptual. En efecto, detrás de la ordenación territorial como actividad sometida a derecho está el reflejo de una determinada concepción o filosofía económica y política. Y este hecho hace que nos encontremos ante una regulación jurídica que puede pasar de la tranquilidad normativa a la motorización legislativa, pues dependerá de los impulsos socioeconómicos y políticos que en cada momento se generen.

Desde el punto de vista jurídico nacional y comparado, la ordenación territorial es una función pública surgida tras la Segunda Guerra Mundial. La destrucción del territorio europeo como consecuencia de haber sido el escenario físico de una parte importante de la contienda, más la llegada de fuerte inversión exterior a través del denominado "Plan Marshall", pudo ser el origen del nacimiento de una necesidad de controlar el crecimiento de los diversos usos y actividades que se desarrollaron a partir de ese momento. Sin menospreciar la influencia que pudo tener la concepción keynesiana de la economía. La función pública "Ordenación del Territorio" era simplemente una opción de política económica planificada.

Para paliar los problemas que aquel sistema económico preponderante deparaba surgió la Ordenación del Territorio, al principio más como una técnica de descentralización industrial que como una auténtica teoría espacial. Fue en Francia donde más acusadamente se hizo uso de esta incipiente técnica ordenadora para solucionar los problemas económicos que las disparidades territoriales estaban provocando. Podemos considerar que la vertiente económica del concepto inicial de ordenación territorial es una total aportación francesa, así lo destacaron entre la doctrina francesa Lajugie, Delfaud o Lacour.<sup>1</sup>

Posteriormente, la Ordenación del Territorio se convirtió en una teoría espacial con base en el crecimiento económico equilibrado, y siempre en busca de la mejora de la economía nacional.

En estos momentos la teoría de la ordenación territorial necesitó de los mimbres jurídicos del Derecho Urbanístico. El que la ordenación urbanística ya existiera con anterioridad y tuviera como elemento configura-

---

1. LAJUGIE, Joseph; DEFAULD, Pierre; LACOUR, Claude, *Espace regional et aménagement du territoire*, París, Dalloz, 1979.

por el territorio físico determinó que la Ordenación del Territorio apareciera como el género donde la especie es el urbanismo.

Doctrinalmente, existen diversas definiciones de Ordenación del Territorio.

Algunas posturas se mantienen fieles al origen del concepto, con lo que ofrecen definiciones muy cercanas al hecho urbanístico. Entre estos autores podemos citar a Pemán Gavin o a Carceller Fernández. Este último es de la idea que:

“la Ordenación del Territorio, presente y futuro, de la ciudad y su racional aprovechamiento constituye, por tanto la idea rectora de todo plan urbanístico, porque el urbanismo es así, efectivamente, y en primer término, una planificación territorial.”<sup>2</sup>

Es la posición de considerar a los instrumentos de la Ordenación del Territorio simplemente como ampliaciones espaciales del plan urbanístico, lo cual no refleja el verdadero significado que encierra el concepto.

Pero como ya hemos visto, Ordenación del Territorio va más allá de la mera planificación territorial en el sentido urbanístico hasta ahora empleado. La óptica empleada por esta nueva teoría espacial permite un campo de visión mucho más amplio que el limitado de las planificaciones urbanísticas o sectoriales.

Siguiendo a Pérez Moreno<sup>3</sup> cualquier definición que se dé ha de ser al menos partícipe de tres “coordenadas básicas” que Ávila Orive<sup>4</sup> bien expresa: en primer lugar, la definición ha de indicar la función de organización coherente del espacio regional con arreglo a un modelo previamente diseñado, incluyendo también la planificación necesaria para alcanzar ese modelo. En segundo lugar, ha de plasmar la misión integradora de las diversas actividades económicas y sociales con proyección territorial. Y, por último, ha de dedicar una especial atención a los recursos naturales como bienes a proteger.

Así las cosas, el concepto de Ordenación del Territorio oscilará entre dos extremos contrapuestos, el que la considera como una mera función de coordinación administrativa, más relacionado con el urbanismo, y el

---

2. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., “Las normas urbanísticas y los objetivos de la planificación territorial”, *Revista de Derecho Urbanístico*, 37, 1974.

3. PÉREZ MORENO, A., “Tensión, medio ambiente y desarrollo económico. Ordenación del Territorio y medio ambiente. Espacios naturales”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 28/1994, p. 303-335.

4. ÁVILA ORIVE, J. L., *La Ordenación del Territorio en el País Vasco: Análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Civitas, Madrid, 1993.

que la considera como la plasmación de la aspiración hacia el bienestar global de toda la población. El primer punto de vista es propio de países federalistas, y el segundo está cercano al modelo francés de "Amenagement du Territoire".

La definición dada por García Álvarez resulta bastante completa y comprensiva de los distintos elementos que componen el concepto. Entiende por Ordenación del Territorio:

"el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales, y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal y de los espacios naturales libres."<sup>5</sup>

En esta última línea se sitúa el primer párrafo de la exposición de motivos de la Ley de ordenación territorial de las Islas Baleares, de 1 de abril de 1987. Sobre todo es interesante la inmanente idea de Estado Social que subyace:

"La Ordenación del Territorio, al regular el uso del suelo de manera que haga posible el máximo bienestar del hombre que lo ocupa, ha de producir el disfrute equilibrado de una serie de valores tales como los económicos, sociales, culturales, sanitarios y ambientales. Para conseguirlo ha de girar en torno al hombre y ha de contemplar todos aquellos factores que inciden en la mejora de la vida del individuo y que tienen una apoyatura física en el territorio. Es, pues, un intento de contribuir a la construcción de una sociedad a escala auténticamente humana, en la que las energías individuales, ejercidas en libertad, sean el fermento del bienestar y el progreso.

"Política de Ordenación del Territorio o Política Territorial es, en consecuencia, el conjunto de disposiciones legales, planes, programas y actuaciones que, con una visión integrada y conjunta, desarrolla un Gobierno de modo que las acciones territoriales respondan a deseos sociales de bienestar y, en definitiva, a la mejora de la calidad de vida de las personas y de la sociedad."

Esta idea final de Ordenación del Territorio tiene dos elementos comunes a todas las diferentes concepciones que tanto en la doctrina nacional como en el Derecho comparado podemos encontrar; se trata de ser fun-

---

5. GARCÍA ÁLVAREZ, A., "La Ordenación del Territorio en el Estado de las autonomías", *Estudios Territoriales*, 1, 1981.

ción correctora de los desequilibrios territoriales y además plasmación geográfica de la planificación económica.<sup>6</sup>

Ahora bien, el concepto actual de Ordenación del Territorio tampoco debe quedarse unido a la concepción del Estado social en la óptica de modelo jurídico-económico de Estado. No sólo tiene que haber una compensación o corrección de los desequilibrios territoriales y una adecuada plasmación geográfica de la planificación económica, en la actualidad, y fruto de las inquietudes de la sociedad, la componente medioambiental no puede quedarse fuera del concepto de Ordenación del Territorio. Hoy en día no puede explicarse un modelo de desarrollo económico en una sociedad avanzada sin hacer consideraciones analíticas sobre optimización de recursos naturales, estudio de la huella ecológica de una actividad humana o, en definitiva, hacer previsiones sobre la sostenibilidad medioambiental de una determinada política económica.

Ordenación del Territorio, en su concepción del siglo XXI, pasa por lograr determinados equilibrios en la utilización racional del medio físico. En primer lugar, ha de alcanzarse un desarrollo que resulte homogéneo en las diferentes zonas o regiones. Y en segundo lugar, también ha de resultar equilibrada la relación entre el bienestar económico y social, por una parte, y la sostenibilidad de nuestro entorno natural, por otra.

Porque, como veremos más adelante con la cita de la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el equilibrio principal que debe tener la Ordenación del Territorio en la actualidad se encuentra entre las tensiones económicas y ecológicas. La necesidad social de infraestructuras, por una parte, y el respeto a los hábitat de determinadas especies amenazadas. La inversión productiva en bienes y servicios, por una parte, y la inversión no productiva para garantizar el medio ambiente afectado por la primera.

## 2. La regulación constitucional de la Ordenación del Territorio

La escueta referencia que a la Ordenación del Territorio se hace en el artículo 148.1.3 ha provocado numerosos análisis doctrinales en busca de respuestas sobre qué concepción de Ordenación del Territorio tiene la

---

6. En este sentido pueden consultarse, entre otros: DELMAS, Claude, *L'aménagement du territoire*, París, PUF, 1963, y ROCHEFORT, Michel; BIDAULT, Catherine; PETIT, Michéle, *Aménager le territoire*, París, Seuil, 1970.

constitución. Además, el hecho de que otras materias que disciplinariamente parecen pertenecer al concepto de ordenación territorial aparezcan como títulos competenciales diferentes, y al mismo nivel que el de Ordenación del Territorio, ha complicado el dilema.

Lo primero que tenemos que decir es que no existe definición constitucional de Ordenación del Territorio. La Constitución lo único que hace es atribuir la competencia sobre la materia, pero no define el contenido de esta materia.

Ahora bien, la ausencia de definición no significa que no podamos deducir lo que debe entenderse por Ordenación del Territorio en la Constitución. En efecto, se recogen en la carta magna una serie de principios de actuación de los poderes públicos que, a su vez, funcionan como principios de ordenación territorial. Estos principios son los recogidos como rectores de la política social y económica en el capítulo tercero del título primero; los principios de acción territorial que se encuentran en el título VII sobre economía y hacienda (especialmente los artículos 130 y 131.1 y 2); y también, los principios de organización territorial contenidos en el título VIII (entre los que pueden destacarse los artículos 138.1 y 158.2). De esta manera, del sistema global de principios y valores que se contienen en la Constitución se deduce una concepción ortodoxa y clásica de la Ordenación del Territorio. La vinculación entre la planificación económica y la realidad territorial. En mi opinión también encontramos la última evolución del concepto, la componente medioambiental, en el deseo contenido del artículo 45 de la Constitución respecto de la obligación que se impone a los poderes públicos para que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (número dos del artículo 45). Componente de sostenibilidad de utilización de recursos que se vincula directamente a la mejora de la calidad de vida y, para ello, se apela a la solidaridad colectiva, es decir, a uno de los fundamentos de la planificación económica.

El Tribunal Constitucional identificó al responsable de estas políticas de Ordenación del Territorio con claridad en la sentencia 77/1984, de 3 de julio (BOE de 30 de julio), que resolvía un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la Nación en relación con las resoluciones del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco de 2 y 3 de marzo de 1982, por las que aprobaba definitivamente la

modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, consistente en la inclusión de infraestructura viaria. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional atribuye a la Ordenación del Territorio un ámbito competencial propio y diferenciado de otras materias que han de tener también incidencia territorial; de esta forma, se le otorga ese carácter globalizador que ya hemos apuntado y se la define en los mismos términos que hace la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio el 23 de mayo de 1983: “como expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad.” En el fundamento jurídico número 1 se lee:

“la enorme amplitud de su propio ámbito evidencia que quien asume, como competencia propia, la Ordenación del Territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.”

En definitiva, el poder público responsable de la competencia material “Ordenación del Territorio” tiene que lograr la conjunción de todas estas variables económicas, territoriales, y ambientales, en su actuación.

### **3. La competencia sobre el territorio**

El territorio no es sólo el escenario donde se ejercen diversas competencias. El urbanismo, la actividad económica, las competencias de policía sobre el dominio público, las competencias medioambientales, etc., juegan y hacen jugar jurídicamente al territorio.

El suelo es un recurso escaso y fungible desde la óptica actual. Escaso porque evidentemente es finito, y fungible porque, y esto es algo paradójico para un jurista clásico, puede consumirse y desaparecer si se hace un uso indebido del mismo.

Prácticamente todas las actividades del ser humano necesitan de un espacio para hacerse efectivas. Y ese espacio hoy en día, a diferencia de otras épocas pasadas, se sabe finito, limitado, y, según qué tipo de actividad se desarrolle, sensible a su utilización. Por ello, sobre territorio aparecen tantas competencias de regulación. Por ello, la jerarquización, la cooperación y la coordinación, son las ideas subyacentes en toda interpretación jurídica sobre las normas que regulan la Ordenación del Territorio.

El artículo 148 de la Constitución describe las materias sobre las que las comunidades autónomas que han accedido a tal autonomía por el artículo 143, pueden asumir competencias, con las limitaciones que se derivan del artículo 149. Se trata de una relación de materias y no de un conjunto de competencias.

Así, el artículo 148.1.3 de la CE dispone que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. De esta manera se estaba permitiendo que las comunidades autónomas asumieran competencias a través de sus respectivos estatutos. Ningún Estatuto autonómico ha dejado de incluir entre sus competencias la relativa a la Ordenación del Territorio, y además siempre la han recogido como una competencia de carácter exclusivo. De esta forma, podemos afirmar que todas las potestades en relación con la ordenación territorial, tanto las legislativas como las reglamentarias y ejecutivas, se reservan a las comunidades autónomas.

Ahora bien, no puede afirmarse que la competencia sobre Ordenación del Territorio sea exclusiva de las comunidades autónomas.

Diversos títulos competenciales que, según el artículo 149.1 están en poder del Estado, inciden directamente sobre la competencia autonómica exclusiva de Ordenación del Territorio. El Estado, por ejemplo, tiene competencia para establecer las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (149.1.13). El Estado igualmente tiene competencia sobre otras muchas materias de indudable trascendencia territorial: sobre obras públicas requeridas por la defensa nacional (149.1.4); sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (149.1.24); sobre puertos y aeropuertos de interés general (149.1.20); sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad (149.1.21); sobre aprovechamientos hidráulicos (149.1.22); sobre la legislación básica de protección del medio ambiente (23); sobre defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (28), e incluso le corresponde la legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Dentro de estas competencias estatales con incidencia en la Ordenación del Territorio podemos recoger las destinadas a garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (149.1.1), de esta forma el contenido básico del derecho de propiedad (artículo 33) corresponde al Estado, y de ahí se deriva la indudable trascendencia que el artículo 149.1.1 puede tener en la ordenación territorial.



Por último, también hemos de tener en cuenta la existente entre esa competencia autonómica ordenadora y el resto de competencias sectoriales que se recogen en el artículo 148 de la CE, que tienen una evidente imbricación con la Ordenación del Territorio y que se incluyen en los distintos estatutos como competencias autonómicas. Como ejemplo podemos citar: la agricultura y la ganadería, el urbanismo y la vivienda, las carreteras y ferrocarriles, las obras públicas que sean de interés de la comunidad, los puertos y aeropuertos deportivos, etcétera. Está claro que las relaciones de este segundo elenco de competencias con la de ordenación territorial no ofrecerá los típicos conflictos derivados de la concurrencia de títulos competenciales atribuidos a instancias distintas, que serán protagonizados exclusivamente por las interacciones entre las competencias estatales exclusivas y las competencias autonómicas.

Nos encontramos en este caso ante un ejemplo clásico de competencias concurrentes. Se trata de una competencia que es ejercida de modo exclusivo por la comunidad autónoma y por el Estado, e incluso hay otros entes públicos con competencias al respecto: éste puede ser el caso de los cabildos insulares y el tramo de la competencia municipal en materia de “Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”, tal como establece el artículo 25.2.d) de la Ley reguladora de las bases del régimen local, de 2 de abril de 1985. El carácter de competencia concurrente significa que no sería justificable que mediante las técnicas delimitadoras se llegase a la negación de la competencia exclusiva, que pasaría injustamente a convertirse en una competencia compartida. Y es que en la existencia de competencias exclusivas autonómicas está el presupuesto fundamental del reconocimiento de la autonomía regional. Es necesaria la existencia de ese llamado Derecho propio, que será de aplicación preferente a cualquier otro dentro del territorio de la comunidad.

En conclusión: la ausencia de reserva en favor del Estado en materia de Ordenación del Territorio, unido a la clasificación como exclusiva de la competencia en los estatutos de autonomía, implica que a las comunidades le corresponden todas las facultades, la legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva o de gestión. La exclusividad de la que hablamos no es plena o absoluta, no porque se repartan funciones o potestades entre distintas administraciones, sino porque se produce una concurrencia de diferentes títulos competenciales sobre el mismo espacio. No hemos, pues, de confundir la exclusividad en el ejercicio de una competencia con la concurrencia de varias competencias sobre un mismo objeto jurídico; ambos

conceptos son perfectamente compatibles. Además, el que la competencia de Ordenación Territorial aparezca en la Constitución en el artículo 148 encomendada a las comunidades autónomas no implica, en absoluto, un desapoderamiento del Estado para el ejercicio de todos los títulos competenciales que tengan plasmación en el territorio, pues aunque éstos tengan unos objetivos jurídicos relacionados con la ordenación territorial son en realidad distintos.

De cualquier forma, como ha venido a decir el Tribunal Constitucional, no podemos permitir que el concepto de Ordenación del Territorio sirva para reordenar el reparto ordinario de competencias fijado.

Pero junto a lo anterior debemos recordar que, en el escenario actual, es una visión jurídicamente miope pensar que sobre la Ordenación del Territorio sólo se ejercen competencias por el Estado, las comunidades autónomas o el municipio. Hoy en día, y en nuestro país, olvidar la proyección competencial sobre la materia Ordenación del Territorio de la normativa europea que incide sobre este espacio físico es un error que, como veremos más adelante, puede dar lugar a severas correcciones por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como supremo intérprete del Derecho comunitario. O de los tribunales nacionales como intérpretes de ese mismo Derecho comunitario.

#### **4. La planificación como nexo común entre el Derecho Urbanístico, el Derecho Ambiental y el Derecho de la Ordenación del Territorio**

Sobre el espacio físico territorio, y en virtud del ejercicio de las competencias atribuidas a distintas administraciones con incidencia en el mismo, se han venido desarrollando tres cuerpos normativos cuya regulación se ha hecho en leyes separadas. Por orden de aparición en nuestro ordenamiento jurídico tenemos, en primer lugar, el Derecho Urbanístico, nacido y criado por las sucesivas legislaciones sobre el suelo y las técnicas de la planificación. En segundo lugar, el Derecho Ambiental, sin apoyatura legal única, pero cuyo conjunto de normas tiene orígenes en los estudios científicos, la sensibilidad frente a las catástrofes ambientales y, últimamente, en la necesidad de preservar nuestro futuro como especie. Y por último, aunque sólo sea nuestro país, el Derecho de la Ordenación del Territorio, diseminado en leyes autonómicas sobre la base de conceptos generales plasmados en un marco competencial territorial limitado. El punto en común tanto del Derecho Ambiental como del Derecho que regula la Ordenación del

Territorio está en su origen y, lo que podríamos llamar, sus creadores. En efecto, tanto el Derecho Ambiental como el de la Ordenación del Territorio deben mucho a ecólogos, biólogos y geógrafos.

Pero realmente, lo que une a las tres disciplinas jurídicas que estamos comentando es el valor vinculante que en las tres se da a la planificación. Planes urbanísticos, planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) y los planes de ordenación del territorio (POT). Son, pues, tres planificaciones distintas cuyo efecto común es incidir sobre la actividad humana en el territorio. Su importancia común es tan esencial que hoy en día es difícil entender el Derecho de la propiedad inmobiliaria sin contemplar los límites que al ejercicio de este Derecho se introducen en los planes citados. Además, la planificación medioambiental y la planificación territorial se vienen imponiendo, legal y socialmente, sobre la planificación urbanística. Ese deseo de una mayor utilización del territorio ha hecho que se encuentre justificado por la sociedad el mayor rango jerárquico de los planes de ordenación del territorio sobre la actividad planificadora urbanística. O dicho de otra forma, la planificación urbanística se ha limitado al diseño de lo edificable, lo que tenga que ver con el modelo de ciudad. Los espacios territoriales entre poblaciones se planifican desde la Ordenación del Territorio y bajo, en ocasiones, directrices ambientales. El suelo no urbanizable ya no es un suelo residual, que se define en negativo. Empieza a ser considerado por la planificación territorial, influida por la normativa ambiental, como un suelo con contenido normativo positivo. Ya no es el suelo no apto para urbanizar. Por ello, se analiza el valor intrínseco del suelo no urbanizable, se planifican sus usos permitidos, en algunos casos con fuerte intervención en el contenido del Derecho de la propiedad. La preservación del suelo no urbanizable y los valores ambientales insitos en el mismo, por una parte, y la necesidad de regular la utilización de este tipo de suelo como elemento vertebrador en el desarrollo territorial, por otra, ha originado que se desapodere a la planificación urbanística de la regulación integral de este tipo de suelo. Acudir a la necesaria planificación de los espacios que existen entre las ciudades por la Administración supralocal ha sido la justificación, entre otras, para establecer la mayor jerarquía de los planes de ordenación territorial sobre la planificación urbanística. Esta mayor jerarquía de la planificación territorial se puede contemplar en la Ley de ordenación urbanística de Andalucía 7/2002, donde los planes de ordenación del territorio vinculan radicalmente a los planes generales de ordenación urbanística.

Y es precisamente en el espacio territorial que podemos llamar *suelo no urbanizable* donde también aparece la influencia vinculante de la tercera actividad de planificación. En efecto, sin que se pueda identificar medio ambiente con espacios territorialmente libres de edificación, pues es notorio que existe un medio ambiente urbano y un Derecho Ambiental que regula la actividad humana en las ciudades, lo cierto es que la mayor influencia que este Derecho medioambiental ejerce sobre el territorio se produce en el suelo no urbanizable. En este tipo de suelo podemos encontrar áreas protegidas y áreas de influencia sobre las áreas protegidas. Estas delimitaciones territoriales están influidas por los estudios científicos que se hacen sobre los hábitat de las especies a conservar, sobre la huella ecológica del terreno como consecuencia de la actividad humana, y sobre la viabilidad de los recursos territoriales destinados al desarrollo económico. Estas directrices ambientales de origen científico se plasman en la planificación medioambiental y acaban incidiendo en el ejercicio de las competencias urbanísticas y de Ordenación del Territorio. Por tanto, estas directrices ambientales acaban siendo parte del contenido normativo de la planificación territorial y urbanística.

Por último, pero en absoluto menos importante social y económicamente, sobre el suelo no urbanizable va a incidir de forma profunda la nueva Política Agraria Común. La correcta utilización en nuestro territorio de las directrices de esta nueva política agraria a través de los fondos LEADER deberá influir en la planificación territorial con el alcance que veremos en un epígrafe específico.

En conclusión, sobre el territorio inciden tres disciplinas jurídicas cuya expresión normativa básica es el Plan. El Plan es, en consecuencia, el instrumento normativo que expresa el ejercicio de las competencias sobre territorio por parte de los poderes públicos que las tengan específicamente atribuidas. Pero como hemos visto antes, son competencias concurrentes y por tanto, como no puede ser de otra forma, sobre el mismo espacio físico donde confluyen competencias y planes. Esto exige que el responsable de elaborar el plan contemple todas las variables normativas y competenciales que inciden sobre el territorio. Lo ideal será una correcta coordinación en ejercicio de las competencias concurrentes.

## 5. La actividad de planificación y su regulación constitucional

Independientemente del reparto competencial por materias, al que ya se ha hecho referencia, respecto de la competencia para la planificación

tenemos los siguientes preceptos constitucionales. Por una parte (artículo 149.1, 13 y 23), se atribuye al Estado la planificación general de la economía, las bases de la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Por otra parte, el artículo 148.1, 3 y 9 atribuye a las comunidades autónomas la Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda, y la gestión de la protección del medio ambiente.

Por tanto, son esencialmente el Estado y las comunidades autónomas los autores de la planificación con incidencia territorial. El Estado tendrá la exclusividad en la planificación general de la economía, pero la comunidad autónoma también tiene competencias de planificación económica bajo el título competencial Ordenación del Territorio. El Estado no ha dictado normas sobre Ordenación del Territorio con carácter general. Sí lo ha hecho en materia ambiental: Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo de 1989, de conservación de los espacios naturales protegidos y de la fauna y flora silvestre, que pretendía ser el desarrollo del artículo 45 de la Constitución, y reguló como ley básica los *planes de ordenación de los recursos naturales*. Pero la legislación autonómica se desarrolló ampliamente, llegando alguna comunidad, como Andalucía, a crear directamente en su *Ley de inventario de espacios naturales* (1989) un gran número de parques naturales con la sola intervención del Parlamento. También en muchas comunidades autónomas se han promulgado leyes de protección ambiental. La cuestión legislativa sobre urbanismo se resolvió en la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional. A partir de entonces se han promulgado numerosas leyes autonómicas del suelo además de la Ley estatal 6/1998.

## 6. Consecuencias de la diversidad de potestades de planificación

Este reparto competencial en materia de planificación con incidencia territorial ha ocasionado una primera imagen, que podríamos llamar *de trazo grueso*, y que puede resumirse en la constatada dispersión normativa. Para muchos sectores doctrinales, esta dispersión normativa en materia de urbanismo, medio ambiente, u Ordenación del Territorio, es un defecto que hay que remediar. Desde una perspectiva jerárquica del Derecho es lógico que haya resistencias ante el fenómeno de la diversidad legislativa. Pero tampoco debemos olvidar que nuestra Constitución apostó, junto con el principio de jerarquía normativa de las leyes, por el princi-

pio de competencia, para orientar al intérprete sobre cuál ley es la adecuada según la competencia ejercida a través de ella. Criterio de interpretación utilizado por el Tribunal Constitucional para enjuiciar la constitucionalidad tanto de leyes estatales como de leyes de parlamentos autonómicos. Criterio interpretativo que no está vedado utilizar en materia reglamentaria cuando se interpreten planes que inciden sobre territorio y cuya legitimación venga por legislación estatal o de comunidad autónoma.

Por otra parte, independientemente de los esfuerzos internos para aplicar e interpretar la diversidad normativa con incidencia territorial, podemos encontrar el obligado elemento de cohesión interpretativa en nuestra integración normativa en el prevalente Derecho comunitario. En materia medioambiental ya se está produciendo, como veremos más adelante.

En cambio, en la materia de la Ordenación del Territorio, queda pendiente una obligada corrección integradora de planes generales y sectoriales y de criterios de atribución de competencias especialmente analizada en el libro del profesor Pérez Andrés, *La Ordenación del Territorio en el Estado de las autonomías* (Marcial Pons, Madrid, 1998).

Respecto de la planificación urbanística, la entrada de las legislaciones autonómicas en la materia no ha supuesto un apartamiento sustancial del sistema de planeamiento establecido por la Ley de suelo de 1976. Se sigue reproduciendo un esquema en virtud del cual existiría un planeamiento general de carácter integral (Plan General, normas subsidiarias y, en algunos casos, los nuevos planes de sectorización) y un planeamiento de desarrollo (Plan Parcial, planes especiales y estudios de detalle) que se regiría por los principios de jerarquía y competencia en relación con el anterior.

No obstante, puede mencionarse una excepción a esta regla general, la que incluyen algunas leyes, como por ejemplo las de Castilla-La Mancha y Extremadura, que, apartándose de la rígida jerarquización entre planes generales y planes de desarrollo, permiten a los Planes Parciales modificar el Plan General, en todo caso, siempre que la modificación no afecte a aspectos estructurales del mismo, y previa la emisión de un informe preceptivo y vinculante de la comunidad autónoma si aquéllos quedaran afectados.

También en esta legislación urbanística autonómica existe una previsión común y uniforme sobre la vinculación que el planeamiento de ordenación territorial provoca sobre los instrumentos de planificación

urbanística (directrices regionales, provinciales, subregionales o comarcales y planes territoriales sectoriales, al margen de la denominación que estos instrumentos ostenten en función de cada una de las leyes autonómicas). Esta vinculación llega a ser de tal magnitud, que se reconoce la posibilidad de que algunos planes de ordenación territorial contengan previsiones propias y específicas de los instrumentos de planificación urbanística. Sirva como ejemplo la legislación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que permite a los instrumentos de Ordenación del Territorio cumplir funciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico e incluir hasta la ordenación detallada del suelo urbano, en algunos casos.

Sin embargo esta diversidad normativa es más aparente y formal que conceptual. En esencia la legislación urbanística sigue teniendo instituciones comunes, definiciones comunes, y regulaciones similares. Si se anticipa, y lo pone de manifiesto A. Cruz Mera,<sup>7</sup> una previsible convergencia que pasaría por la mayor interconexión entre el urbanismo, la Ordenación del Territorio y el medio ambiente, por una parte, y la definición y regulación de la Ordenación del Territorio como una competencia exclusivamente regional (con importantes mediatizaciones y vinculaciones sobre el planeamiento urbanístico municipal) junto la progresiva delegación de la competencia estrictamente urbanística en las instancias locales, por otra.

## **7. El Derecho comunitario europeo y su influencia en las actividades de planificación**

El anterior marco normativo competencial descrito, con su consecuencia interna de dispersión normativa, puede verse afectado por la entrada en escena de un tercer actor ejerciendo competencias que puede influir en la actividad de planificación. En efecto, el Derecho comunitario europeo a través de su legislación medioambiental, por una parte, y a través de la nueva Política Agraria Común, por otra, va a tener un mayor protagonismo en la elaboración de los planes de Ordenación del Territorio y urbanísticos. Recordemos someramente las fuentes normativas de este Derecho con incidencia en la planificación.

---

7. DE LA CRUZ MERA, Ángela, "Diagnóstico y situación de la legislación urbanística autonómica y propuestas de reforma", *Cuadernos de Derecho Judicial*, 10/2003, p. 57-97.

## 7.1. El Derecho ambiental europeo

### 7.1.1. Los tratados constitutivos

Aun siendo relevantes los elementos ambientales introducidos por el Acta Única, todo el sistema comunitario ambiental se verá consolidado con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE). En éste, las referencias a la protección ambiental constituyen una piedra angular de todo el sistema normativo.

En concreto, y en la versión consolidada tras la modificación del Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, el artículo 2 establece de forma expresa que “la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros”.

Las innovaciones que se producen a través de este artículo 2 son significativas. Destaca, inicialmente, la afirmación de que el “crecimiento económico de la Unión Europea deber ser sostenible”, admitiéndose, de esta forma, un concepto que había sido empleado de forma implícita, pero que nunca había contado con un reflejo normativo expreso. Este crecimiento sostenible debe respetar, además, el medio ambiente, los recursos naturales y la salud de los ciudadanos, convirtiéndose en uno de los objetivos prioritarios de la Comunidad Europea. Se introduce, asimismo, el concepto de calidad de vida (en concreto, su elevación de nivel), que tanta relación tiene con el control de la contaminación acústica y el ruido.

En esta misma línea innovadora, el artículo 6 del mismo cuerpo normativo considera que la variable ambiental tiene que tener un reflejo expreso en todas las políticas comunitarias (infraestructuras, agricultura, industria, turismo...). El Tratado reafirma especialmente este principio, desde el momento en que indica que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.



Estas proclamaciones generales que realizan los artículos 2 y 6 se detallan, finalmente, en el título XIX. Aquí, y en referencia directa a los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, el artículo 174 destaca dos aspectos que nos parecen importantes. En primer lugar, el Tratado sigue manteniendo la utilización racional de los recursos naturales como elemento nuclear de la política medioambiental (“la utilización prudente y racional de los recursos naturales”) y, en segundo lugar, se introduce el concepto de protección de la salud de las personas como uno de los objetivos prioritarios de la política ambiental (la protección de la salud de las personas). Seguidamente, en su apartado 2, establece que “La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga”.

Son muchas las posibilidades que estos principios generales comunitarios ofrecen al control e intervención de sus poderes públicos por los ciudadanos, más aún si queda advertida la posibilidad que tienen de invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales este Derecho básico comunitario, posibilidad proclamada por el TJCE, por primera vez, en el asunto Van Gend y Loos, de 5 de febrero de 1963 (26/1962). *La Comunidad, sostiene el TJCE, constituye un nuevo ordenamiento jurídico, cuyos sujetos son no sólo los estados miembros, sino también los ciudadanos.* Especialmente llamativa resultó, en este sentido, la STS de 21 de diciembre de 1988 (Aranzadi 9680) cuando aborda la eficacia directa del Tratado.

### 7.1.2. El Derecho comunitario derivado

En este punto hay que valorar, asimismo, la relevancia de los *programas de acción en materia de medio ambiente*. Su importancia radica en que en ellos la Comisión fija las directrices y objetivos inmediatos de su política ambiental, diagnostica el estado de la cuestión y sienta las bases para la elaboración de propuestas legislativas y demás actos jurídicos. El Sexto Programa, actualmente vigente, afirma que la legislación sobre medio ambiente “es y seguirá siendo un pilar fundamental de la estrategia comunitaria para alcanzar sus objetivos en esta materia”, aunque también señala

la que es preciso “superar el planteamiento exclusivamente legislativo y adoptar un enfoque más estratégico para inducir los cambios necesarios en nuestros modelos de producción y consumo”. Ambas perspectivas se proyectan en las estrategias prioritarias que se proponen: “mejora de la aplicación de la legislación vigente; integración de la variable ambiental en todas las políticas; incidencia en los modos de consumo, y perfeccionamiento de la Ordenación del Territorio y urbanística”.

## 7.2. La normativa europea y la legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable

### 7.2.1. La evaluación estratégica de planes y programas

Siguiendo en este punto a D. Sibina Tomàs,<sup>8</sup> la clasificación del suelo que realiza el planeamiento urbanístico debe incorporar la variable ambiental y satisfacer los principios del desarrollo sostenible, como ya hemos visto. La legislación medioambiental ha instrumentado la metodología de evaluación de impacto como técnica formal para garantizar la ponderación de la variable ambiental en las decisiones públicas –y en las privadas las sometidas al control público–, más relevantes por su incidencia sobre los recursos naturales. Primero en relación con autorizaciones y proyectos y, posteriormente, respecto de planes y programas.

El punto de partida es la Directiva 85/337/CEE (de evaluación de impacto ambiental de autorizaciones y proyectos incluidos en sus anexos, procedimiento que finaliza con la declaración de impacto ambiental positiva o negativa), transpuesta por el Real decreto legislativo 1320/1986, y sigue con su modificación a través de la Directiva 97/11/CEE, transpuesta a nuestro ordenamiento por el Real decreto ley 9/2000, de 6 de octubre.

La modificación que lleva a cabo la Directiva 97/11/CEE es el resultado del distinto criterio interpretativo mantenido por la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y por los gobiernos estatales y los tribunales internos respecto a la discrecionalidad de someter o no a evaluación de impacto ambiental las actividades relacionadas en el anexo 2 de la Directiva 85/337/CEE.

---

8. SIBINA TOMÀS, Domènec, “La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: Una visión comparada de las normas autonómicas desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible”, *Cuadernos de Derecho Local*, 10.

En síntesis, la Directiva 97/11/CEE, al margen de ampliar notablemente las actividades comprendidas en su anexo 1 y en su anexo 2, establece de manera expresa que las actividades del anexo 2 no pueden ser excluidas de forma discrecional por la legislación nacional de la evaluación de impacto ambiental. Los estados podrán establecer umbrales de exclusión de evaluación razonables y, cuando dichos umbrales no estén establecidos, deberá proceder a la exclusión caso a caso con justificación y motivación suficiente.

A los efectos que a nosotros nos interesan debe recordarse que el anexo 2 de la Directiva 97/11/CEE incorpora en el apartado d), "Proyectos de infraestructura", los proyectos de zonas industriales y los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos. Éstos son los resquicios que ofrecían los anexos de las directivas europeas sobre evaluaciones de impacto ambiental 85/337/CEE y 97/11/CEE (incorporadas por el Real decreto legislativo 1320/1986 y por la Ley 6/2001) para proceder a evaluar decisiones urbanísticas distintas a las licencias y autorizaciones y proyectos de obra pública de actuaciones incluidas en los anexos de la Directiva 85/337/CEE.

Ésta es la antesala de la aprobación de la Directiva 2001/42/CEE, sobre evaluación estratégica de los efectos sobre el medio ambiente de planes y programas, que debía ser transpuesta antes de junio de 2004, que exige la evaluación de todos los planes y programas: que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la *Ordenación del Territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos 1 y 11 de la Directiva 85/337/CEE*, o que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.

### **7.2.2. Aspectos competenciales en materia de aprobación del planeamiento urbanístico que pueden verse alterados como consecuencia de la evaluación estratégica de planes y programas**

La evaluación estratégica de los planes urbanísticos puede comportar un cambio sustantivo en el ejercicio y alcance de las competencias de aprobación de esos planes. En primer lugar, debe recordarse que la clasificación del suelo es determinante para *establecer el marco para la autorización en*

*el futuro de proyectos enumerados en los anexos 1 y 11 de la Directiva 85/337/CEE, o que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE. Ello significa que, en principio, todos los planes urbanísticos que clasifican suelo deben ser objeto de evaluación estratégica.*

### **7.2.3. La posibilidad de dotar de contenido material a la evaluación estratégica de los planes urbanísticos por parte de la legislación autonómica amparada en los títulos competenciales “Ordenación del Territorio” y “medio ambiente en el marco de la legislación básica estatal y medidas adicionales de protección”**

La evaluación estratégica, de planes y programas significa un gran progreso a nivel formal. Una de las líneas para avanzar desde la perspectiva material es ponderar las posibilidades que ofrece la legislación medioambiental y más concretamente el título competencial autonómico “medio ambiente en el marco de la legislación básica estatal y medidas adicionales de protección” (ámbito de la competencia autonómica en el marco de la legislación básica estatal definida en el artículo 149.23 de la CE).

En este marco es posible que el legislador estatal o autonómico establezca en el futuro que la evaluación estratégica de la clasificación de determinado suelo como urbanizable o la posibilidad de llevar a cabo aprovechamientos urbanísticos en suelo no urbanizable se someta a medidas compensatorias o de equidad territorial.

Un ejemplo de medidas compensatorias medioambientales pueden ser las establecidas en la Directiva 92/43/CE, modificada por la Directiva 97/62/CE, de 27 de octubre, de conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres. El apartado cuarto del artículo 6 de la Directiva establece que si el plan o proyecto que se quiere llevar a cabo ha sido evaluado y el resultado y las conclusiones de la evaluación son negativas, el proyecto se puede ejecutar por razones de interés público, pero deberán adoptarse las medidas compensatorias que sean necesarias para la coherencia global de Natura 2000 (el plan de zonas de protección de aves que prevé la Directiva Hábitat).

La transposición de la Directiva se realiza por el Real decreto 1193/1998, de 12 de junio, que se modifica por el Real decreto 1997/1995, que establece: “Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento en un estado de conservación favorable de las poblaciones de la especie de que se trate en un área

de distribución natural, las administraciones públicas competentes podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12, cuando el fin de ello sea: a) [...] b) [...] c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de orden público de primer orden incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente.”

La Directiva Hábitat exige la intervención de la Comisión Europea. Pues bien, ésta en su dictamen de 27 de abril de 1995 al analizar la necesidad de realizar una obra pública (un tramo de la futura autopista A-20 en la República Federal Alemana), valora las razones de interés público que justifican la realización del proyecto en un lugar en el que había un hábitat natural y una especie de ave prioritaria. La evaluación ambiental del proyecto había sido negativa desde este punto de vista, pero este hecho, afirma la Comisión, no puede desvincularse del resto de condiciones previstas en el artículo 6 de la Directiva, que son, por un lado, la falta de soluciones alternativas y, por otro, la existencia de medidas compensatorias. La Comisión valora que además de la protección de la naturaleza pueden entrar en juego otras razones económicas de política nacional o comunitaria, y entiende que las medidas compensatorias son en este caso suficientes. En el dictamen de 18 de diciembre de 1995, en relación con otro tramo de la misma autopista, vuelve a insistir en el hecho de que no había soluciones alternativas, que las medidas compensatorias son suficientes, garantiza la coherencia global de Natura 2000 y, por todo ello, acepta la concurrencia de la excepción prevista en el artículo 6 de la Directiva.

En definitiva, lo importante es advertir que en la medida en que la legislación (estatal o autonómica) establezca condiciones objetivas o habilite planes territoriales para establecerlas, para poder proceder a la evaluación ambiental positiva o negativa de la clasificación del suelo establecido por el planeamiento urbanístico, el procedimiento de evaluación estratégica de planes y el informe de evaluación ambiental, deberán garantizar el cumplimiento de estas condiciones.

## **8. Doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**

Como ya dijimos, es un error olvidar la proyección competencial sobre la materia Ordenación del Territorio de la normativa europea que incide sobre este espacio físico, es un error que, como veremos mas adelante, puede dar lugar a severas correcciones por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como supremo intérprete del Derecho

comunitario. O de los tribunales nacionales como intérpretes de ese mismo Derecho comunitario.

A continuación se incorpora un resumen de la jurisprudencia del TJCE sobre la influencia de la planificación ambiental en la actividad de los estados. Partimos de las resoluciones más recientes y se subrayan en las sentencias los contenidos más adecuados para esta interpretación.

*TJCE Sala 1ª, sentencia de 4 de mayo de 2006, núm. C-290/2003*

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 1, apartado 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

2. Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Sra. Barker y el London Borough of Bromley (en lo sucesivo, "Bromley LBC"), autoridad competente en materia de Ordenación del Territorio, respecto a la concesión de una autorización con vistas a la construcción, en el Crystal Palace Park, situado en Londres, de un centro de ocio, sin haberse efectuado una evaluación de las repercusiones de éste sobre el medio ambiente.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

1) La calificación de una decisión como "autorización" en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, debe efectuarse aplicando el Derecho nacional de conformidad con el Derecho comunitario.

2) Los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337 deben interpretarse en el sentido de que exigen que se lleve a cabo una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente si, en el caso de una autorización que consta de varias etapas, se comprueba, durante la segunda etapa, que el proyecto puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, dimensiones o localización.

*TJCE Sala 2ª, sentencia de 23 de marzo de 2006, núm. C-209/2004*

El Tribunal de Justicia declara que Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres, al no incluir en la zona del parque natural nacional los territorios que forman parte, según criterios científicos, al igual que esta

zona de protección especial, de los territorios más adecuados en número y en superficie de conformidad con dichas disposiciones.

Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación del Gobierno austriaco de que es necesario tener en cuenta, al menos indirectamente, criterios económicos y sociales en el proceso de la necesaria valoración de las características de la zona llamada a ser clasificada como ZPE.

40. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede tener en cuenta exigencias económicas, a la hora de la elección y delimitación de una ZPE, ni como constitutivas de un interés general superior a aquel al que responde el objetivo ecológico contemplado por la Directiva sobre las aves ni por considerar que obedecen a razones imperiosas de interés público de primer orden, como las contempladas en el artículo 6, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre los hábitats (véase, en particular, la sentencia de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, Rec. p. I-3805, apartados 31 y 42).

41. Debe declararse que la alegación del Gobierno austriaco de que los resultados del seguimiento efectuado sobre el terreno no permiten determinar la aptitud de los territorios de Soren y de Gleggen-Kölbern para la conservación de las especies de aves que deben ser protegidas no justifica, desde un punto de vista científico, la exclusión de estos territorios de la ZPE. Al contrario, la clasificación de éstos como ZPE garantiza el estado de conservación del guión de codornices, especie incluida en el anexo I, y de otras especies de aves migratorias cuya llegada es regular, de acuerdo con los objetivos de la Directiva sobre las aves.

42. No puede aceptarse la alegación de este Gobierno de que la Comisión yerra al sostener que es preciso modificar y adaptar de manera continua la ZPE de Lauteracher Ried, por carecer esta exigencia de base jurídica.

43. En efecto, se debe señalar que, si bien es cierto que la obligación de clasificar como ZPE los territorios más adecuados produjo todos sus efectos el 1 de enero de 1995 en lo que concierne a la República de Austria, fecha de adhesión de este Estado miembro a la Unión Europea, dicha obligación no se agota en tal fecha. Ni la Directiva sobre las aves ni los términos del artículo 4 de ésta contienen el más mínimo indicio de que la obligación de adaptación del Derecho interno a esta Directiva agote todos sus efectos en esa fecha. Además, tal como destacó la Abogado General en el apartado 39 de sus conclusiones, sería incompatible con el objetivo de una protección eficaz de las aves no proteger lugares de excepcional importancia para la conservación de las especies que deben ser protegi-

das por el solo hecho de las excepcionales características de dichos lugares sólo se hayan puesto de manifiesto con posterioridad a la adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre las aves.

44. En cuanto a la alegación del Gobierno austriaco de que se basó en el estudio que elaboró en 1995 la Agencia federal para la protección del medioambiente en colaboración con BirdLife, titulado *Important Bird Areas in Österreich*, por constituir el único informe y la única evaluación científica fiables existentes en el momento de elegir la clasificación de Lauteracher Ried como ZPE, basta con observar que la obligación de clasificación no está limitada, como sostiene con acierto la Comisión, por el estado de avance de los conocimientos científicos en una fecha determinada.

45. En efecto, de los autos se desprende que existen otros estudios y análisis ornitológicos de carácter científico y resultados de controles más recientes que aquellos sobre cuya base se decidió la clasificación de Lauteracher Ried como ZPE. Por tanto, la clasificación de esta ZPE debía volver a examinarse sobre la base de estos elementos, cuya exactitud no ha refutado la República de Austria.

46. La República de Austria tampoco puede argumentar que está exonerada de la obligación de clasificar los territorios de Soren y de Gleggen-Köblern como ZPE, por haber clasificado como zonas de protección los lugares de Bangs y de Matschels, donde también habita el guión de codornices.

47. Tal como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, los estados miembros tienen la obligación de clasificar como ZPE todos los parajes que, según criterios ornitológicos, sean los más adecuados para la conservación de las especies de que se trate (véase, en particular, la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 62).

48. Finalmente, en cuanto a la alegación del Gobierno austriaco acerca de que los territorios de Soren y de Gleggen-Köblern no están desprovistos de protección, basta recordar que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves impone a los estados miembros la obligación de clasificar como ZPE los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I, obligación que no se puede eludir mediante la adopción de otras medidas de conservación especial (sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 55).

49. A la luz de las precedentes consideraciones, procede declarar que la primera imputación invocada por la Comisión es fundada.

*Sobre la segunda imputación, basada en la inobservancia de las exigencias del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.*



50. Mediante su segunda imputación, la Comisión reprocha a la República de Austria que no respetó las obligaciones que se derivan del artículo 6, apartado 4, en relación con el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, al autorizar el proyecto de construcción de la autovía S 18, habida cuenta de las exigencias de protección de los biotopos y de los hábitats establecidas para la ZPE de Lauteracher Ried.

51. De entrada, la Comisión destaca que no se efectuó ninguna evaluación concreta y detallada con arreglo a los objetivos de la Directiva sobre las aves antes del mes de mayo de 2000. Sostiene que, después de que el estudio medioambiental condujera al dictamen desfavorable del perito oficial del Land de Vorarlberg, en el mes de mayo de 2000, a causa del impacto sobre la ZPE del proyecto de construcción de la autovía S 18, no se emprendió ningún estudio para comprobar si existían soluciones alternativas para el trazado de esta vía. A continuación, la Comisión subraya que, tras la Resolución de autorización de la construcción, adoptada el 6 de julio de 2001, no se la informó directamente de las medidas compensatorias adoptadas para paliar las repercusiones negativas de esta construcción. Finalmente, la Comisión manifiesta que no se acreditó que se hubieran tomado todas las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000.

52. La República de Austria rechaza la totalidad de los motivos que invoca la Comisión en apoyo de su segunda imputación.

*Sobre la aplicabilidad en el tiempo de la Directiva sobre los hábitats*

53. Dado que, según resulta del apartado 11 de la presente sentencia, determinados hechos relativos al proyecto de construcción de la autovía S 18 tuvieron lugar antes de la adhesión de la República de Austria a la Unión Europea, es preciso examinar, antes de pronunciarse sobre el supuesto incumplimiento de la Directiva sobre los hábitats, si ésta es aplicable a los hechos litigiosos que dieron lugar al recurso de la Comisión.

54. A este respecto, queda acreditado que el proyecto de construcción de la autovía S 18 comenzó en 1992. Tras la interrupción del procedimiento, éste se reinició el 8 de marzo de 1994, fecha en la que se presentó formalmente el proyecto y se sometió a un procedimiento de evaluación en cumplimiento de la Ley de carreteras federales de 1971.

55. Por otra parte, de los autos se desprende que el informe pericial federal de conjunto se hizo público a lo largo del mismo año, es decir, antes del 1 de enero de 1995, que es la fecha de la adhesión de la República de Austria a la Unión Europea.

56. Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el principio de sometimiento a una evaluación medioambiental de los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente no se aplica en los casos en que la fecha de presentación formal de la solicitud de autorización de un proyecto es anterior a la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a una directiva (véanse, por lo que respecta a la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), las sentencias de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania, C-431/92, Rec. p. I-2189, apartados 29 y 32, y de 18 de junio de 1998, Gedepueteerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Rec. p. I-3923, apartado 23).

57. En efecto, el Tribunal de Justicia ha considerado que ese criterio formal es el único conforme con el principio de seguridad jurídica y adecuado para mantener el efecto útil de una directiva. La razón de esta consideración es que una directiva como la Directiva sobre los hábitats se refiere en gran medida a proyectos de determinada envergadura, cuya realización precisa a menudo un largo período de tiempo. Por tanto, no sería oportuno que procedimientos ya complejos a nivel nacional y formalmente iniciados antes de la fecha de expiración del plazo de adaptación a dicha Directiva se vean lastrados y retrasados a consecuencia de requisitos específicos exigidos por ésta, y que situaciones ya formadas se vean afectadas por ello (véase, por analogía, la sentencia Gedepueteerde Staten van Noord-Holland, antes citada, apartados 23 y 24).

58. Pues bien, tanto la Directiva 85/337 como la Directiva sobre los hábitats se refieren a la evaluación del impacto de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. En ambos casos, el procedimiento de evaluación se efectúa antes de la elección definitiva del proyecto. Los resultados de esta evaluación deben tenerse en cuenta para decidir sobre el proyecto, que puede ser modificado en función de aquéllos. Las diferentes fases del examen de un proyecto están vinculadas hasta el extremo de constituir una operación compleja. Esta apreciación no queda desvirtuada por el hecho de que difiera el contenido de determinadas prescripciones. De esto se deduce que la imputación debe apreciarse en la fecha en la que se presentó formalmente el proyecto, a saber, la fecha que se menciona en el apartado 54 de la presente sentencia.

59. A continuación debe recordarse que, con arreglo a las disposiciones de las actas de adhesión, salvo excepciones, los derechos y las obligacio-

nes que se derivan del Derecho comunitario se aplicarán inmediatamente en los nuevos estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de enero de 2002, Weidacher, C-179/00, Rec. p. I-501, apartado 18).

60. Se desprende del acta de adhesión que las obligaciones que se derivan de las directivas sobre las aves y sobre los hábitats entraron en vigor, en lo que atañe a la República de Austria, el 1 de enero de 1995 y que no se concedió a este Estado miembro ninguna excepción ni periodo transitorio alguno.

61. Por tanto, se ha de tener presente que el procedimiento de autorización del proyecto de construcción de la autovía S 18 se inició formalmente con anterioridad a la fecha de la adhesión de la República de Austria a la Unión Europea.

62. De esto se deduce que, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 56 de la presente sentencia, en el caso de autos, las obligaciones que se derivan de la Directiva sobre los hábitats no se imponían a la República de Austria y que el proyecto de construcción de la autovía S 18 no estaba sometido a las prescripciones emanadas de esta Directiva.

63. A la vista de cuanto antecede, procede concluir que la segunda imputación de la Comisión carece de fundamento.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

Declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, en su versión modificada por la Directiva 97/49/CE EDL 1978/3879 de la Comisión, de 29 de julio de 1997, al no haber incluido en la zona del parque natural nacional de Lauteracher Ried los territorios de Soren y de Gleggen-Köblern que forman parte, según criterios científicos, al igual que esta zona de protección especial, de los territorios más adecuados en número y en superficie de conformidad con dichas disposiciones.

*TJCE Sala 2ª, sentencia de 10 de enero de 2006, núm. C-98/2003*

El Tribunal de Justicia declaró que Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. La Sala declara que Alemania ha incumplido varias obligaciones, entre ellas, la de no someter determinados proyectos realizados fuera de zonas especiales de conservación sin saber si tales proyectos pueden tener un impacto significativo sobre dichas zonas o permitir emisiones en zonas especiales de conservación sin saber si pueden tener un impacto significativo.

1. Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 3 y 4, y de los artículos 12, 13 y 16 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 (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, Directiva):

–Al no someter determinados proyectos realizados fuera de zonas especiales de conservación (en lo sucesivo, ZEC), en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, a la obligación de evaluación del impacto medioambiental prevista en el artículo 6, apartados 3 y 4, de dicha Directiva, sin saber si tales proyectos pueden tener un impacto significativo sobre dichas zonas.

Derecho comunitario

2. De acuerdo con su artículo 2, apartado 1, la Directiva tiene por objeto “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”.

3. El artículo 4 de la Directiva establece un procedimiento para la designación de los lugares en los que se encuentran las especies y los hábitats protegidos por aquélla como ZEC.

4. A tenor del décimo considerando de la Directiva, “cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada”. Este considerando encuentra su expresión en el artículo 6, apartado 3, de esta Directiva, que remite al apartado 4. Dichos apartados disponen:

“3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, 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, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

“4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una 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.”

*5. De acuerdo con el artículo 12, apartado 1, de la Directiva:*

“1. Los estados miembros tomarán las medidas necesarias para 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:

“a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;

“b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;

“c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;

“d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.”

6. El artículo 13 de dicha Directiva dispone:

“1. Los estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies vegetales que figuran en la letra b) del anexo IV y prohibirán:

“a) recoger, así como cortar, arrancar o destruir intencionalmente en la naturaleza dichas plantas, en su área de distribución natural; b) la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes de dichas especies recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de que la presente Directiva surta efecto.

“2. Las prohibiciones que se mencionan en las letras a) y b) del apartado 1 se aplicarán a todas las fases del ciclo biológico de las plantas a que se refiere el presente artículo.”

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

39. Debe recordarse que, a tenor del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva, 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 y proyectos, debe someterse a una adecuada evaluación del impacto medioambiental sobre el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de éste.

40. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que la exigencia de una adecuada evaluación del impacto medioambiental de un plan o de un proyecto está supeditada a la condición de que haya una probabilidad o un riesgo de que afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal riesgo existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable (véase la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, C-6/04, Rec. p. I-0000, apartado 54).

41. Por consiguiente, la condición a la que está supeditada la evaluación del impacto de un plan o proyecto sobre un lugar determinado, que implica que en caso de duda sobre la inexistencia de efectos significativos, debe efectuarse dicha evaluación, no permite que se susstraigan a ésta, como hacen, por una parte, el artículo 10, apartado 1, punto 11, letra b), de la BNatSchG en 2002, en relación con el artículo 18 de la misma Ley y, por otra, el artículo 10, apartado 1, punto 11, letra c), determinadas categorías de proyectos sobre la base de criterios inadecuados para garantizar que éstos no puedan afectar a los lugares protegidos de forma significativa.

42. Debe señalarse, en particular, que el artículo 10, apartado 1, punto 11, letras b) y c), de la BNatSchG de 2002 exige de la obligación de evaluación a los proyectos que consistan, por una parte, en intervenciones en la naturaleza y el paisaje que no sean modificaciones de la forma o la utilización de las superficies de base, o modificaciones del nivel de la capa freática relacionadas con la capa superficial del suelo, así como, por otra parte, los proyectos relacionados con insta-

laciones o la utilización de aguas, por el hecho de no estar sujetas a autorización. Pues bien, no parece que estos criterios de exención de la obligación de realizar una evaluación puedan garantizar de forma sistemática que dichos proyectos no afecten de forma significativa a los lugares protegidos.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

49. Procede destacar que, en la medida en que, en virtud del artículo 36 de la BNatSchG de 2002, sólo se prohíbe la autorización de las instalaciones que provoquen emisiones únicamente cuando parezca que éstas puedan afectar en particular a un lugar protegido situado en la zona de influencia de las mismas, aquellas cuyas emisiones alcancen un lugar protegido situado fuera de dicha zona podrán ser autorizadas sin que se tomen en consideración los efectos de esas emisiones sobre dicho lugar.

50. A ese respecto, debe señalarse que no parece que el sistema implantado por la normativa alemana pueda garantizar que se respeta el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva, en la medida que tiene por objeto las emisiones dentro de una zona de influencia, tal como la definen las circulares técnicas en función, especialmente, de criterios generales relacionados con las instalaciones.

51. Pues bien, a falta de criterios científicamente probados, que el Gobierno alemán no ha mencionado y que permitirían excluir a priori que las emisiones que alcancen un lugar protegido situado fuera de la zona de influencia de la instalación afectada puedan afectar a este lugar de forma significativa, el sistema implantado por el Derecho nacional en el ámbito en cuestión no garantiza, en absoluto, que los proyectos o los planes relativos a instalaciones causantes de emisiones que alcancen lugares protegidos situados fuera de la zona de influencia de tales instalaciones no causarán un perjuicio a la integridad de los lugares en cuestión, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva.

52. En consecuencia, procede declarar que la legislación nacional no ha sido correctamente adaptada al artículo 6, apartado 3, de la Directiva.

*Sobre el tercer motivo*

59. A este respecto, es preciso recordar que de los considerandos cuarto y undécimo de la Directiva resulta que los hábitats y las especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Comunidad

Europea y que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo un carácter transfronterizo, de forma que la adopción de medidas de conservación constituye una responsabilidad común de todos los estados miembros. Por consiguiente, la exactitud de la adaptación tiene una particular importancia en un caso como el de autos, en el que la gestión del patrimonio común está confiada, para sus respectivos territorios, a los estados miembros (véase la sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada, apartado 25).

60. De ello se deduce que, en virtud de la Directiva, que impone reglas complejas y técnicas en el ámbito del Derecho del medio ambiente, los estados miembros están especialmente obligados a velar por que su legislación destinada a efectuar la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva sea clara y precisa (véase la sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada, apartado 26).

61. Por consiguiente, incluso suponiendo que las dos excepciones controvertidas deban ser objeto de decisiones administrativas en cuya adopción las autoridades competentes respeten de hecho los requisitos a los que el artículo 16 de la Directiva subordina la autorización de excepciones, resulta obligado señalar que el artículo 42, apartado 4, de la BNatSchG de 2002 no prevé un marco legal conforme con el régimen de excepciones previsto por dicho artículo 16. En efecto, esta norma de Derecho nacional no condiciona la concesión de las dos excepciones en cuestión al conjunto de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Directiva. A este respecto, basta señalar que el artículo 43, apartado 4, de la BNatSchG de 2002 prevé como único requisito para la autorización de dichas excepciones que los animales, incluidos sus lugares de nidificación, incubación, hábitat o refugio, y las especies vegetales especialmente protegidas no sufran por ello una agresión intencionada.

62. Por consiguiente, debe estimarse el motivo basado en la adaptación incorrecta del Derecho alemán al artículo 16 de dicha Directiva.

*Sobre el sexto motivo*

*Alegaciones de las partes*

70. La Comisión imputa a la República Federal de Alemania haber infringido los artículos 12 y 16 de la Directiva al no haberle notificado las disposiciones en materia de regulación de la pesca o al no garantizar que dichas disposiciones impusieran prohibiciones sobre capturas pesqueras adecuadas.



71. La Comisión alega que la normativa pesquera en los tres *Länder* no es conforme con la Directiva. Así, en Baviera, el pez conocido con el nombre científico de *Coregonus oxyrhynchus* no figura entre las especies protegidas durante todo el año. En Brandemburgo, esta misma especie, así como el molusco denominado *Unio crassus*, no están protegidos. La legislación del *Land* de Bremen no incluye en la lista de prohibiciones de capturas pesqueras las tres especies que deben protegerse en ese *Land*, a saber, las dos especies citadas anteriormente y el pez llamado *Acipenser sturio*. Por añadidura, autoriza expresamente la pesca de especímenes de esta especie cuya longitud sea de 100 cm como mínimo y de los de la especie *Coregonus oxyrhynchus* de una longitud de 30 cm como mínimo. Además, no existe ninguna información disponible relativa a posibles prohibiciones de capturas pesqueras en los *Länder* de Berlín, de Hamburgo, de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, de Baja Sajonia, de Renania del Norte-Westfalia, de Sarre Sajonia y de Sajonia-Anhalt. En consecuencia, no puede considerarse que la normativa de esos *Länder* contenga las prohibiciones necesarias en materia de capturas pesqueras para cumplir las disposiciones de los artículos 12 y 16 de la Directiva.

72. El Gobierno alemán sostiene que, si bien las disposiciones de Derecho federal autorizan a los *Länder* a dictar disposiciones más concretas en materia de Derecho pesquero, no es menos cierto que éstas deban interpretarse conforme a la Directiva. En el caso en que las disposiciones en materia de pesca de los *Länder* vulnerasen la protección de las especies de peces y moluscos impuesta jurídicamente por el Derecho comunitario, serían nulas por violar el Derecho federal. En este sentido, la BNatSchG de 2002 es una ley que prevalece sobre el Derecho de los *Länder*. Se aplica, en consecuencia, la prohibición de capturas pesqueras enunciada en el artículo 42, apartado 1, punto 1, de la BNatSchG de 2002, que afecta también a las especies mencionadas en el anexo IV de la Directiva. Por lo tanto, según el Gobierno alemán, no es necesario comunicar las disposiciones de los *Länder* en esta materia.

73. Este Gobierno señala que velará por que se modifiquen rápidamente las normas de los *Länder* en materia de pesca, en la medida en que no respeten los requisitos de la Directiva o del Derecho federal, como es el caso, por ejemplo, de la normativa del *Land* de Bremen impugnada por la Comisión.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

74. Es cuestión pacífica, en el caso de autos, que el *coregonus oxyrhynchus*, el *unio crassus* así como el *acipenser sturio*, que figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva, son especies que se encuentran en Alemania.

75. Deben, por lo tanto, estar sometidas a un sistema de protección rigurosa que prohíba cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza, en virtud del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva.

76. De los autos se desprende que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, la normativa del *Land* de Baviera autorizaba, en particular, la captura de peces durante todo el año siempre que no se hubieran dictado prohibiciones sobre capturas pesqueras. Pues bien, el *Coregonus oxyrhynchus* no era objeto de una prohibición de captura. En el *Land* de Brandemburgo, tampoco estaba prohibida la pesca de esta especie ni del *Unio crassus*. El Gobierno alemán ha reconocido que tampoco la normativa del *Land* de Bremen era conforme con la Directiva.

77. Si bien es cierto, como señala el Gobierno alemán, que el artículo 42, apartado 1, de la BNatSchG de 2002 prohíbe, en particular, la captura y el sacrificio de especies animales que sean objeto de un régimen de protección rigurosa, como las mencionadas en el apartado 74 de la presente sentencia, no es menos cierto que, en aplicación de la Ley federal, las disposiciones de la legislación sobre la protección de los animales, la caza y la pesca no se ven afectadas por las disposiciones de la presente sección. Pues bien, esa sección comprende el artículo 42 de la BNatSchG de 2002.

78. En tales circunstancias, resulta obligado hacer constar que el marco normativo en vigor en Alemania, en el que conviven disposiciones regionales contrarias al Derecho comunitario y una norma federal conforme con el mismo, no resulta adecuado para garantizar de forma efectiva, clara y precisa, la protección rigurosa de las tres especies animales de que se trata en el presente asunto, prevista en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva, en lo que se refiere a cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza.

79. En el presente asunto, la normativa alemana no resulta conforme con el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva y no cumple los requisitos para la aplicación de las excepciones del artículo 16 de la Directiva.

80. En cuanto a las normativas de pesca de los demás *Länder*, que no han sido comunicadas a la Comisión, no puede constatarse que no cumplen las disposiciones de los artículos 12 y 16 de la Directiva, al no disponerse de ninguna información sobre posibles prohibiciones de capturas pesqueras en esos *Länder*, tanto más cuanto que, como se recuerda en el apartado 77 de la presente sentencia, el artículo 42, apartado 1, punto 1, de la BNatSchG de 2002 prohíbe la captura y sacrificio de especímenes de las especies *Coregonus oxyrhynchus*, *Unio crassus* y *Acipenser sturio*.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, y de los artículos 12, 13 y 16 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,

–al no someter determinados proyectos realizados fuera de zonas especiales de conservación, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, a la obligación de evaluación del impacto medioambiental prevista en el artículo 6, apartados 3 y 4, de dicha Directiva, sin saber si tales proyectos pueden tener un impacto significativo sobre dichas zonas;

–al permitir emisiones en zonas especiales de conservación, sin saber si pueden tener un impacto significativo sobre éstas;

–al excluir del ámbito de aplicación de las normas para la protección de las especies determinados perjuicios no intencionados ocasionados a animales protegidos;

–al no garantizar el cumplimiento de los requisitos previstos para la aplicación de las excepciones del artículo 16 de la Directiva, en lo que se refiere a determinados actos compatibles con la conservación de la zona;

–al establecer una normativa sobre el uso de productos fitosanitarios que no tiene suficientemente en cuenta la protección de las especies, y

–al no garantizar que las disposiciones en materia de regulación de la pesca impongan prohibiciones de capturas pesqueras adecuadas.

2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

*TJCE Sala 2ª, sentencia de 20 de octubre de 2005, núm. C-6/2004*

21. Con carácter preliminar, debe recordarse que, en virtud del artículo 249 del CE, párrafo tercero, la directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios de ejecución en Derecho interno de la directiva de que se trate. No obstante, conforme a reiterada jurisprudencia, la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente una reproducción formal y textual de su contenido en una disposición legal expresa y específica y, en función de su contenido, puede ser suficiente un contexto jurídico general, siempre que este último garantice efectivamente la plena aplicación de la Directiva de manera suficientemente clara y precisa (véanse, en particular, las sentencias de 9 de abril de 1987, Comisión/Italia, 363/85, Rec. p. 1733, apartado 7; de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C-6/88, Rec. p. I-2567, apartado 15, y de 7 de enero de 2004, Comisión/España, C-6/02, Rec. p. I-2567, apartado 26).

22. A este respecto, es necesario determinar en cada caso la naturaleza de la disposición, prevista en una directiva, que sea objeto del recurso de incumplimiento para medir la extensión de la obligación de adaptación del Derecho interno que incumbe a los estados miembros (véase la sentencia de 26 de junio de 2003, Comisión/Francia, C-6/00, Rec. p. I-2567, apartado 77).

23. Pues bien, no puede acogerse la alegación del Reino Unido de que la manera más adecuada para ejecutar la Directiva sobre los hábitats sea conferir facultades específicas a los organismos de conservación de la naturaleza e imponerles la obligación general de ejercer sus funciones de tal manera que se cumplan las exigencias de dicha Directiva.

24. En efecto, debe recordarse, en primer lugar, que la existencia de normas nacionales sólo puede hacer superflua la adaptación del ordenamiento jurídico interno mediante medidas legales o reglamentarias específicas si tales normas garantizan efectivamente la aplicación plena de la Directiva por la Administración nacional.

25. En segundo lugar, debe señalarse que de los considerandos cuarto y undécimo de dicha Directiva se deduce que los hábitats y especies amenazados forman parte del patrimonio natural de la Comunidad y que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo carácter transfronterizo, de forma que la adopción de medidas de

conservación constituye una responsabilidad común de todos los estados miembros. Por consiguiente, como ha señalado la Abogado General en el punto 11 de sus conclusiones, la exactitud de la adaptación tiene una particular importancia en un caso como el de autos, en el que la gestión del patrimonio común está confiada, para sus respectivos territorios, a los estados miembros (véanse, por analogía, respecto a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1), las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia, 262/85, Rec. p. 3073, apartado 39, y de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-6/99, Rec. p. I-2567, apartado 53).

26. De ello se deduce que, en virtud de la Directiva sobre los hábitats, la cual establece normas complejas y técnicas en el ámbito del Derecho del medio ambiente, los estados miembros están especialmente obligados a velar por que su legislación, destinada a efectuar la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva sea clara y precisa, incluso en lo que atañe a las obligaciones esenciales de vigilancia y control, como las que imponen a las autoridades nacionales los artículos 11, 12, apartado 4, y 14, apartado 2, de dicha Directiva.

27. Pues bien, del examen de la normativa invocada por el Reino Unido se desprende que ésta se caracteriza por una generalidad tal que no constituye una ejecución de las disposiciones de la Directiva sobre los hábitats con la precisión y la claridad requeridas para cumplir plenamente la exigencia de seguridad jurídica (véase, por analogía, la sentencia de 17 de septiembre de 1987, Comisión/Países Bajos, 291/84, Rec. p. 3483, apartado 15) ni tampoco instaura un marco legal preciso en el ámbito de que se trata, que pueda garantizar la aplicación de dicha Directiva de manera plena y completa, así como permitir una ejecución armonizada y eficaz de las normas que ésta establece (véase, por analogía, la sentencia de 10 de marzo de 2005, Comisión/Alemania, C-6/03, no publicada en la Recopilación, apartado 19).

28. De lo anterior se deduce que las obligaciones generales previstas en la normativa del Reino Unido no pueden garantizar una adaptación satisfactoria del ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de la Directiva sobre los hábitats mencionadas en el recurso de la Comisión y, por lo tanto, no pueden colmar las posibles lagunas de las disposiciones específicas destinadas a garantizar la adaptación del referido ordenamiento jurídico a dicha Directiva. Por consiguiente, no

procede examinar las alegaciones del Reino Unido basadas en las obligaciones generales establecidas en dicha normativa al analizar las imputaciones concretas formuladas por la Comisión.

*Sobre los planes de ocupación de terrenos*

51. La Comisión considera que la normativa en vigor en el Reino Unido no establece claramente la obligación de someter los planes de ocupación de terrenos a una evaluación adecuada de sus repercusiones en las ZEC, de conformidad con el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.

52. Según la Comisión, aunque los planes de ocupación de terrenos, en sí, no autoricen los proyectos de desarrollo y aunque éstos deban ser objeto de un permiso otorgado según el procedimiento habitual, influyen considerablemente sobre las decisiones en la materia. Por lo tanto, estima que tales planes deben ser objeto igualmente de una evaluación adecuada en cuanto a sus repercusiones en el lugar de que se trate.

53. El Reino Unido admite que los planes de ocupación de terrenos pueden considerarse planes y proyectos en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, pero niega que puedan tener un efecto apreciable sobre los lugares protegidos en virtud de ésta.

Sostiene que dichos planes no permiten, por sí solos, la realización de un programa determinado y que, por consiguiente, únicamente una autorización posterior podría causar daños a tales lugares. Por lo tanto, según dicho Gobierno, basta con someter únicamente esa autorización al procedimiento que rige los planes y proyectos.

54. Al respecto, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o una posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-6/02, Rec. p. I-2567, apartados 43 y 44).

55. Pues bien, como señaló acertadamente la Comisión, el artículo 54 A de la Ley de 1990 relativa a la Ordenación del Territorio (Town and Country Planning Act 1990), que dispone que deben examinarse las solicitudes de licencias de obras a la luz de los planes de ocupación de los terrenos pertinentes, implica necesariamente que tales planes pueden influir considerablemente en las decisiones adoptadas en la materia y, por consiguiente, afectar a los lugares de que se trate.

56. En consecuencia, de lo que precede se desprende que, al no someter los planes de ocupación de terrenos a una evaluación adecuada de sus repercusiones en las ZEC, no se adaptó el ordenamiento jurídico del Reino Unido de manera suficientemente clara y precisa al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats y, por lo tanto, el recurso interpuesto por la Comisión debe considerarse fundado sobre este extremo.

*TJCE Pleno, sentencia de 7 de septiembre de 2004, núm. C-127/2002*

El Tribunal de Justicia, en respuesta a una cuestión prejudicial relativa a los hábitats, declara que la recogida mecánica del berberecho que se practica desde hace muchos años, pero para la que expide cada año una licencia para un período limitado, evaluándose de nuevo en cada ocasión si puede realizarse dicha actividad y en qué lugar, está comprendida en los conceptos de “plan” o “proyecto” y cualquier plan o proyecto, que no tenga relación directa con la gestión del lugar o no sea necesario para la misma, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre dicho lugar respecto a los objetivos de conservación de este último. Las autoridades nacionales competentes sólo autorizarán esta actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar.

*TJCE Sala 1ª, sentencia de 10 de junio de 2004, núm. C-87/2002*

El TJCE declara que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, al no haber comprobado la región de los Abruzos si el proyecto de construcción de una vía periférica no urbana requería evaluación del impacto ambiental.

*TJCE Sala 6ª, sentencia de 1 abril de 2004, núm. C-217/2002 C-53/2002*

El Tribunal de Justicia, en respuesta a una cuestión prejudicial relativa a residuos, establece que los planes de gestión que las autoridades competentes de los estados miembros tienen la obligación de esta-

blecer en virtud de la norma comunitaria deben incluir un mapa que señale el emplazamiento para la eliminación de residuos o unos criterios de localización que sean precisos para que la autoridad competente pueda expedir una autorización. Los estados miembros han de elaborar los planes de gestión de residuos en un plazo razonable, y no se oponen a que un Estado miembro que no haya adoptado en plazo, uno o varios planes de gestión expida autorizaciones individuales de explotación de lugares e instalaciones para eliminar los residuos.

La interpretación de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DOL194, p.39; EE 15/01, p.129), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DOL78, p.32; en lo sucesivo, Directiva).

5. El artículo 4 de la Directiva dispone: “Los estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente y, en particular:

“–sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;

“–sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;

“–sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.

Los estados miembros adoptarán también las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos.”

El artículo 7 de la Directiva está redactado en los siguientes términos:

“1. Para realizar los objetivos a los que se refieren los artículos 3, 4 y 5, la autoridad o autoridades competentes a que se refiere el artículo 6 tendrán la obligación de establecer tan pronto como sea posible uno o varios planes de gestión de residuos. Dichos planes se referirán en particular a:

“–los tipos, cantidades y origen de los residuos que han de valorizarse o eliminarse;

“–las prescripciones técnicas generales;

“–todas las disposiciones especiales relativas a residuos particulares;

“–los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación.

“Dichos planes podrán incluir, por ejemplo:



“–las personas físicas o jurídicas facultadas para proceder a la gestión de los residuos;

“–la estimación de los costes de las operaciones de valorización y de eliminación;

“–las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos.

“2. Los estados miembros colaborarán, en su caso, con los demás estados miembros y con la Comisión en el establecimiento de los planes citados y los pondrán en conocimiento de la Comisión.

“3. Los estados miembros podrán tomar las medidas necesarias para evitar los movimientos de residuos que no se ajusten a sus planes de gestión de residuos. Informarán de dichas medidas a la Comisión y a los estados miembros.”

El Tribunal de Justicia (Sala Sexta), pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Conseil d'État, mediante resoluciones de 8 de febrero y de 28 de mayo de 2002, declara:

1) El artículo 7 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, debe interpretarse en el sentido de que el plan o los planes de gestión que las autoridades competentes de los estados miembros tienen la obligación de establecer en virtud de esta disposición han de incluir un mapa que señale el emplazamiento concreto que se dará a los lugares de eliminación de residuos o unos criterios de localización suficientemente precisos para que la autoridad competente para expedir una autorización con arreglo al artículo 9 de la Directiva pueda determinar si el lugar o la instalación de que se trate está incluido en el marco de la gestión prevista por el plan.

2) El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, debe interpretarse en el sentido de que los estados miembros han de elaborar los planes de gestión de residuos en un plazo razonable, que puede superar el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva 91/156, previsto en su artículo 2, apartado 1, párrafo primero.

Los artículos 4, 5 y 7 de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, en relación con el artículo 9 de la misma Directiva, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro que no haya adoptado, en el plazo señalado, uno

o varios planes de gestión de residuos relativos a los lugares o instalaciones apropiados para su eliminación expida autorizaciones individuales de explotación de tales lugares e instalaciones.

*TJCE Sala 3ª, sentencia de 8 de septiembre de 2005, núm. C-416/2002*

El Tribunal de Justicia declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de norma comunitaria sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y la relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, al no someter las aguas residuales urbanas de la aglomeración de Vera al tratamiento previsto en la normativa comunitaria aplicable, y al no declarar la Rambla de Mojácar como zona vulnerable, en contra de dicha normativa.

*TJCE Sala 5ª, sentencia de 25 de noviembre de 1999, núm. C-96/1998*

La Comisión solicita al Tribunal que declare que Francia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva 79/409, sobre la conservación de las aves silvestres, al no haber adoptado las medidas especiales necesarias para la conservación de los hábitats de las aves en la región del Marais Poitevin ni las medidas adecuadas para evitar el deterioro de dichos hábitats. El Tribunal, tras analizar las alegaciones efectuadas por la Comisión, declara que Francia ha incumplido las obligaciones de la Directiva por no haber clasificado como zona de protección especial, dentro del plazo señalado, una superficie suficiente en la región del Marais, por no haber dotado a tales zonas de un régimen jurídico suficiente y por no haber tomado las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los parajes clasificados como zonas de protección especial y de otros que deberían haberlo sido.

### *Conclusión*

De la doctrina del TJCE se pueden establecer los siguientes criterios de vinculación normativa entre las normas comunitarias sobre protección del medio ambiente y la actividad de planificación de los estados:

1. Tal como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, los estados miembros tienen la obligación de clasificar como ZPE todos los parajes que, según criterios ornitológicos, sean los más adecuados para la conservación de las especies de que se trate.

2. Es incompatible con el objetivo de una protección eficaz de las aves no proteger lugares de excepcional importancia para la conser-

vacación de las especies que deben ser protegidas por el solo hecho de las excepcionales características de dichos lugares sólo se hayan puesto de manifiesto con posterioridad a la adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre las aves.

3. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que la exigencia de una adecuada evaluación del impacto medioambiental de un plan o de un proyecto está supeditada a la condición de que haya una probabilidad o un riesgo de que afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal riesgo existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable (véase la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, C-6/04, Rec. p. I-0000, apartado 54).

4. Esta vinculación alcanza al Derecho autonómico y el Estado resulta responsable si no se hace. En efecto al TJCE afirma que “resulta obligado hacer constar que el marco normativo en vigor en Alemania, en el que conviven disposiciones regionales contrarias al Derecho comunitario y una norma federal conforme con el mismo, no resulta adecuado para garantizar de forma efectiva, clara y precisa, la protección rigurosa de las tres especies animales de que se trata en el presente asunto, prevista en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva, en lo que se refiere a cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza” (TJCE Sala Segunda, sentencia de 10 de enero de 2006, núm. C-98/200).

5. El Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o una posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-6/02, Rec. p. I-2567, apartados 43 y 44).

Pues bien, como señaló acertadamente la Comisión, el artículo 54 A de la Ley de 1990 relativa a la Ordenación del Territorio del Reino

Unido (Town and Country Planning Act 1990), que dispone que deben examinarse las solicitudes de licencias de obras a la luz de los planes de ocupación de los terrenos pertinentes, implica necesariamente que tales planes pueden influir considerablemente en las decisiones adoptadas en la materia y, por consiguiente, afectar a los lugares de que se trate.

En consecuencia, de lo que precede se desprende que, al no someter los planes de ocupación de terrenos a una evaluación adecuada de sus repercusiones en las ZEC, no se adaptó el ordenamiento jurídico del Reino Unido de manera suficientemente clara y precisa al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats y, por lo tanto, el recurso interpuesto por la Comisión debe considerarse fundado sobre este extremo.

6. El artículo 7 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, debe interpretarse en el sentido de que el plan o los planes de gestión que las autoridades competentes de los estados miembros tienen la obligación de establecer en virtud de esta disposición han de incluir un mapa que señale el emplazamiento concreto que se dará a los lugares de eliminación de residuos o unos criterios de localización suficientemente precisos para que la autoridad competente para expedir una autorización con arreglo al artículo 9 de la Directiva pueda determinar si el lugar o la instalación de que se trate está incluido en el marco de la gestión prevista por el plan.

7. Las obligaciones deben cumplirse antes de que se produzca el deterioro. En efecto, un Estado, en este caso Francia, puede incumplir las obligaciones de la Directiva por no haber clasificado como zona de protección especial, dentro del plazo señalado, una superficie suficiente en la región del Marais, por no haber dotado a tales zonas de un régimen jurídico suficiente y por no haber tomado las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los parajes clasificados como zonas de protección especial y de otros que deberían haberlo sido.