

PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE VS. ACTIVIDAD TURÍSTICA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. UN ESTUDIO JURISPRUDENCIAL

M^a Teresa Acosta Penco¹

RESUMEN

Hoy día la concienciación sobre la necesidad de la preservación del medio ambiente afecta a todos los ámbitos de convivencia social. Por ello, la protección del medio ambiente también se ha convertido en un objetivo político prioritario en la Unión Europea. Ello ha provocado la promulgación de abundante normativa de obligado cumplimiento para los Estados miembros destinada a proteger su fauna y flora.

Pese a que la citada concienciación sobre el medio ambiente va en aumento, algunos Estados donde el turismo es una importante fuente de riqueza nacional se muestran reacios a hacer cumplir dicha normativa de la Unión por el conflicto que supone con otros objetivos nacionales de índole económica.

En este trabajo² se tratará de analizar este conflicto de intereses a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE recaída en el seno de diversos recursos por incumplimiento del Derecho de la Unión. Concretamente, se expondrá el procedimiento seguido contra una serie de países que han vulnerado la normativa europea en materia de protección de medio ambiente en aras de la obtención de beneficios económicos derivados de grandes construcciones inmobiliarias con fines turísticos.

Las consecuencias de dicho procedimiento, instado normalmente por la Comisión Europea, suelen ser meramente declarativas, aunque lleven aparejada la obligación de poner fin a tales incumplimientos. Sin embargo, en caso de que tal incumplimiento persista, puede dar lugar a que el Estado infractor pague una multa coercitiva o una suma a tanto alzado.

Palabras Clave: turismo, medio ambiente, complejos inmobiliarios, Derecho de la Unión, recurso por incumplimiento.

¹ Facultad de Derecho, Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba, Puerta Nueva s/n, C.P: 14001, Córdoba, España, Teléfono: 957218854, email: d92acpem@uco.es

² Proyecto de investigación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad DER2015-67695-C2-1-P. Fondos FEDER. Investigador Principal: Manuel Izquierdo Carrasco.

ENVIRONMENTAL PROTECTION VS. TOURISM ACTIVITIES IN THE EUROPEAN UNION LAW. A JURISPRUDENTIAL STUDY

ABSTRACT

Nowadays, environmental awareness affects all areas of social coexistence. Therefore, the protection of the environment has also become a priority policy goal in the European Union. This has led to the enactment of abundant legislation, compulsory to the Member States, in order to protect their fauna and flora.

Although the aforementioned environmental awareness is increasing, some States where tourism is the main source of national wealth are reluctant to enforce those rules by the conflict involved with other economic national objectives.

This paper will try to analyze this conflict of interest through the Court of Justice of the EU case-law relapse within various infringement proceedings. Specifically, the proceedings against a number of countries that have violated European regulations on environmental protection in order to obtain economic benefits of large buildings estate for tourism will be discussed.

The consequences of such a procedure, usually urged by the European Commission, tend to be merely declaratory (although there is an obligation to stop such violations). However, if such failure persists, it can lead to the offender State to pay a penalty payment or a lump sum.

Key words: Turism, Environment, Housing Buildings, Infringement Proceedings.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata de analizar los recursos jurídicos al servicio de las instituciones de la Unión Europea para garantizar la efectividad de su legislación medioambiental, en concreto frente a los perjuicios que causa el sector turístico de algunos Estados miembros en los espacios naturales protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

Para ello, en primer lugar, se estudiarán las consecuencias del turismo en el medio ambiente, haciendo especial hincapié en los conceptos de impacto turístico y turismo sostenible.

En segundo lugar, se abordará la política de medio ambiente en la Unión Europea. En concreto, haremos referencia a sus principios y objetivos, plasmados en los arts. 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como a la norma de referencia en materia de medio ambiente: la Directiva 92/43, más conocida como Directiva Hábitats³.

Por último, se realizará un estudio doctrinal y jurisprudencial (centrado en el conflicto turístico-medioambiental) del principal recurso al servicio de la Unión Europea para perseguir los incumplimientos de la normativa medioambiental por parte de los Estados miembros: el procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. ANTECEDENTES

Las políticas de protección y conservación del medio ambiente constituyen una práctica relativamente reciente, tanto a nivel nacional como internacional. De hecho, la primera conferencia internacional en esta materia fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, conocida como Conferencia de Estocolmo. Ese mismo año se celebró en París una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en la que también, por vez primera en el ámbito europeo, se reconoció la necesidad de una política de medio ambiente que acompañara la expansión económica en Europa.

Desde entonces y hasta la actualidad, en cada una de las modificaciones operadas sobre los Tratados fundacionales de la Unión Europea, se ha avanzado hacia la consolidación de una política medioambiental rigurosa y eficaz expresamente recogida en los Tratados fundacionales.

La norma de referencia en esta materia y epicentro de este trabajo es la mencionada Directiva Hábitats. Esta Directiva identifica más de 200 tipos de hábitats y más de 900 especies como de interés comunitario y establece la necesidad de conservarlos, para lo cual obliga a que los Estados adopten medidas para restaurarlos o mantenerlos en un estado favorable.

Pese a ello, en algunas ocasiones y en determinados Estados miembros, la finalidad de la Directiva se ve truncada por intereses de índole económica. Como muestra de ello en este trabajo se analizarán las sentencias del TJUE de 11 de enero de 2007, *Comisión c. Irlanda*; de 10 de junio de 2010, *Comisión c. Italia* y de 14 de enero de 2016 *Comisión c. Bulgaria*. Todas ellas tienen como denominador común que los incumplimientos de la Directiva Hábitats

³ Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales de la fauna y la flora silvestres.

declarados por el Tribunal se producen porque estos tres Estados miembros priorizan la expansión turística (autorizando o permitiendo ejecutar proyectos de construcción de complejos hoteleros, spas y resorts en espacios protegidos) sobre la conservación del medio ambiente.

3. METODOLOGÍA

Las fuentes de investigación utilizadas han sido las habituales en la investigación jurídica: legislación (en este caso europea), doctrina jurídica y jurisprudencia. En concreto, las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los incumplimientos de la normativa medioambiental por parte de algunos Estados miembros y las Conclusiones de sus Abogados Generales han sido los pilares sobre los que se ha cimentado esta investigación.

1. CONSECUENCIAS MEDIOAMBIENTALES DEL TURISMO, ¿HACIA UN TURISMO SOSTENIBLE?

Como apuntó el *Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012*⁴ “el desarrollo [en Europa] en particular durante el siglo XX, ha provocado una destrucción a gran escala de la naturaleza. Entre 1900 y mediados de los ochenta, Europa ya había perdido dos terceras partes de sus humedales y casi tres cuartas partes de sus dunas y brezales, debido a una combinación de factores como el cambio de uso de la tierra, la construcción de infraestructuras, la contaminación o la expansión urbanística”. En no pocas ocasiones todos estos factores que provocan un reconocido impacto medioambiental están íntimamente relacionados con el turismo, al menos con el turismo no sostenible. Sobre ambos conceptos, impacto medioambiental y turismo sostenible, profundizaremos a continuación para comprender la importancia del respeto a la normativa de la Unión por parte de los Estados miembros y los instrumentos previstos en el ordenamiento de la Unión para castigar su incumplimiento.

1.1 Impacto medioambiental del turismo

BOSCH CAMPRUBÍ y otros (1998) definen el impacto ambiental como “la diferencia entre el estado medioambiental inicial y el estado medioambiental posterior a la realización de alguna actividad humana. Esta definición incorpora la mano del hombre como elemento causal del impacto y su acción de modificación de la situación inicial en una zona natural concreta” (p.83). Dicho impacto es clasificado por estos autores dependiendo de los medios a los que afecte de la siguiente manera:

⁴ Informe de 20 de Mayo de 2015 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012 exigido en virtud del artículo 17 de la Directiva de Hábitats y del artículo 12 de la Directiva de Aves. COM [2015] 219 final

a) Medio atmosférico

El turismo provoca sobre la atmósfera un aumento de contaminantes como el monóxido de carbono o el monóxido de nitrógeno. Dichos contaminantes tienen muy diversa procedencia; sirvan como ejemplo los desplazamientos en automóvil a los destinos vacacionales, el uso de máquinas para la construcción de los complejos turísticos, etc. Todo ello, inevitablemente, se traduce en “una degradación de la calidad del aire de la zona afectada, malos olores y ruido ambiental” (BOSCH CAMPRUBÍ, 1998, p.83).

b) Medio acuático

El impacto turístico sobre el medio acuático se percibe tanto en las aguas continentales como marinas, así como en las playas y aguas litorales. De esta forma, el famoso “Turismo de sol y playa” en el que basa nuestro país gran parte de su PIB desde los años 60 y, en menor medida, el turismo rural han provocado “un aumento de la escorrentía superficial, la alteración del proceso de carga por acuíferos y la contaminación del mar y las aguas continentales” (BOSCH CAMPRUBÍ, 1998, p.83). Si a ello sumamos la consecuente pérdida de biodiversidad tenemos un resultado devastador del turismo sobre el medio acuático.

c) Medio terrestre

Las consecuencias negativas del turismo en el medio terrestre se aprecian tanto en la estructura del suelo como en el paisaje. Respecto al primero, “el turismo puede provocar pérdida de suelo natural o pérdida de su drenaje natural, textura y composición”. En cuanto al paisaje, este cambia por la presencia de estructuras arquitectónicas alterando sus características visuales. Además “aparecen partículas en suspensión y contraste de colores, formas, líneas y texturas paisajísticas” (BOSCH CAMPRUBÍ, 1998, p.84).

d) Medio biótico

Como veremos en el último epígrafe de este trabajo, la fauna y la flora de las zonas especialmente afectadas por el turismo suelen sufrir extraordinariamente⁵. La vegetación es susceptible de cambios en la estructura de las comunidades vegetales por la eliminación de la vegetación autóctona y su sustitución por especies naturales exóticas o no autóctonas⁶. Respecto a la fauna, el turismo también provoca un importante deterioro en sus hábitats naturales, tanto por alteraciones en las migraciones de algunas especies como en sus niveles reproductivos⁷.

⁵ En concreto se comprobará cómo determinados Estados miembros de la Unión Europea autorizan la instalación de complejos turísticos en zonas calificadas por la normativa europea como Lugares de Importancia Comunitaria (precisamente por su fauna y su flora) incumpliendo la Directiva Hábitats.

⁶ Sirva como ejemplo la STJUE de 10 de junio de 2010, *Comisión c. Italia*, as. C-491/08. En los hechos, la Comisión acusó a Italia de “la reducción y la transformación de los hábitats originarios [del espacio natural Is Arenas], incluso mediante la introducción de especies no autóctonas como las gramíneas del campo de golf”.

⁷ Por ejemplo, en la STJUE de 11 de enero de 2007, *Comisión c. Irlanda*, asunto C-183/05, quedó demostrado que las obras de renovación y demolición del hotel *Lough Rynn* estaban afectando a los murciélagos, en concreto a sus zonas de reproducción y descanso.

En el epígrafe segundo de este trabajo comprobaremos que lo que trata de hacer la Unión Europea con su política medioambiental y, en concreto, con la Directiva Hábitats es precisamente frenar el impacto ambiental en el medio biótico.

1.2 Turismo sostenible

El concepto de turismo sostenible deriva del de desarrollo sostenible, introducido por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el *informe Brundtland* en 1987 y definido como aquel “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades propias”⁸. Ya en aquel informe se apuntó que debía dejar de verse al desarrollo y al medio ambiente como si fueran cuestiones separadas ya que “ambos son inseparables”.

Esa última afirmación podría ser aplicada al turismo, ya que este utiliza los recursos naturales y los transforma. Sin embargo es necesario tener en cuenta que cualquier recurso ambiental (un espacio natural, una playa, etc.) admite un determinado nivel de uso que, una vez superado, inicia un proceso de degradación y pérdida que puede ser irreversible. Se dice entonces que se ha superado “la capacidad de carga de un ecosistema” (BOSCH CAMPRUBÍ, 1998, p.48).

Para evitar este tipo de consecuencias y plantear una alternativa, en la Conferencia Euromediterránea sobre Turismo y Desarrollo Sostenible celebrada en 1993, la Organización Mundial del Turismo (OMT) definió el turismo sostenible como aquel “que atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida”⁹.

Hoy día, la concienciación social sobre la necesidad de protección del medio ambiente, la propia política medioambiental y el ordenamiento jurídico nacional e internacional han convertido en “inseparables” no solo el turismo y el medio ambiente, sino el turismo y su sostenibilidad. Por ello, en la actualidad no se concibe un sector turístico en un país desarrollado que no garantice la preservación del medio ambiente y su disfrute por las generaciones venideras.

2. UN ACERCAMIENTO A LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA. ESPECIAL REFERENCIA A LA DIRECTIVA HÁBITATS.

⁸ El *informe Brundtland* fue presentado en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, encabezada por la doctora noruega [Gro Harlem Brundtland](#) (la cual le da nombre). El informe enfrenta y contrasta la postura de desarrollo económico tradicional con la de sostenibilidad ambiental.

⁹ OMT, *Tourism to the year 2000: Qualitative aspects*, 1993

2.1 Rasgos fundamentales de la Política Medioambiental en la Unión Europea

La política de medio ambiente de la Unión se remonta a la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en 1972¹⁰, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas “reconocieron la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente que acompañara la expansión económica [...]” (OHLIGER²⁰¹⁶). Con posterioridad y periódicamente, en cada una de las revisiones de los Tratados se ha ido reforzando el compromiso de la Comunidad con la protección del medio ambiente.

A modo de resumen, y de forma cronológica, podemos establecer que fue en el Acta Única Europea de 1986 donde se introdujo, por primera vez, un título sobre medio ambiente que constituyó el primer fundamento jurídico para una política común en esta materia. Cuatro años después, con el Tratado de Maastricht, el medio ambiente se convirtió en un “objetivo prioritario” de la Unión (MARTÍN SOSA, 2006, 58-59). Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam (1997) estableció la obligación de integrar la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales de la Unión para promover el desarrollo sostenible. Por último, en el Tratado de Lisboa del año 2007, la lucha contra el cambio climático ha pasado a ser un objetivo específico tanto en el seno de la Unión como en las relaciones con terceros países.

En la actualidad, la regulación del medio ambiente plasmada en el Derecho originario la encontramos en los artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

Un análisis somero de los objetivos y principios en materia de medio ambiente recogidos en el art. 191 del TFUE nos da una visión general de la política medioambiental en la UE. Este precepto establece que “La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular la lucha contra el cambio climático”. Por su parte, el apartado segundo de este mismo artículo dispone que “[la política medioambiental de la Unión] 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”.

Según Narbona Ruiz (citado por Gutiérrez Duarte, et al 2013), el principio de prevención “supone que la acción se dirija, no a reparar el daño ambiental una vez producido, sino a aplicar las medidas para prevenir que dicho daño se produzca” (p.43). Por su parte, gracias a la Declaración de Río podemos definir el principio de cautela, al que se refiere en los siguientes términos: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberían aplicar ampliamente el principio de precaución. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación de medio ambiente”¹¹. El tercer principio es el de corrección en la fuente, en virtud del cual, cuando la contaminación se ha producido, “se deben aplicar las medidas de corrección lo antes posible en el lugar más próximo al de la fuente de contaminación. De esta forma el principio exige la

¹⁰ Celebrado tras la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, conocida como Conferencia de Estocolmo, en la que se abordaron por primera vez temas relacionados con el medio ambiente.

¹¹ Principio número 15 de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible* de 1992

corrección, no solo en la fuente de la contaminación, sino también en el momento inmediato al que se produjo la misma” (Betancor Rodríguez, 2001, 360-361). Por último, el principio de “quien contamina paga” es más económico que jurídico y supone que los costes de aplicación de medidas contra la contaminación deben ser asumidos por el causante de la misma, “agente contaminador”, sin que pueda externalizarlos ni sufragarlos con subsidios estatales (Ortega Álvarez, 2001).

Tras esta sintética exposición de los objetivos y principios de la política medioambiental en la Unión Europea conviene destacar que la normativa de desarrollo en esta materia se viene plasmando, desde la década de 1970, en directivas, reglamentos y decisiones. Debido a que este trabajo se centra en los incumplimientos de la normativa medioambiental por parte de los Estados miembros por motivos relacionados con el turismo, haremos especial hincapié en la anteriormente mencionada “Directiva Hábitats” la cual, por su objeto y finalidad, puede entrar en especial conflicto con la fuente de recursos principal de algunos Estados miembros, el sector turístico.

2.2 La Directiva Hábitats

La Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales de la fauna y la flora silvestres o Directiva Hábitats¹² tiene como objetivo global “contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros” (art. 2.1). Conviene recordar, antes de entrar en materia, que la Directiva es un instrumento jurídico del Derecho de la Unión que, conforme al art. 288 TFUE, “[...] obligará 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. [...]”. En definitiva, como bien la define ALONSO GARCÍA (2012), se trata de “una norma de contenido flexible a concretar por cada Estado” (p.146).

Acertadamente MUÑOZ FLORES (2007, p.158) apunta que, para cumplir ese objetivo global al que hacíamos referencia, la Directiva Hábitats se estructura en dos grandes objetivos más concretos: la creación de la Red Natura 2000 para la conservación de los hábitats naturales (arts. 3 a 11, sobre los que haremos especial hincapié de ahora en adelante) y el establecimiento de un sistema de protección global de especies (arts. 12 a 16 y 22).

La Red Natura 2000, que representa hoy día un 18% aproximadamente del territorio de la UE, está integrada por dos tipos de espacios: las Zonas Especiales de Conservación (ZECs) y las anteriormente creadas por la Directiva Aves¹³ Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs). Centrándonos, por motivos de contenido de este trabajo, en las zonas especiales de conservación (ZECs), su designación se hace en tres etapas. En primer lugar,

¹² Fue traspuesta al ordenamiento español mediante el Real Decreto 1997/1995 de 7 de diciembre, por el cual se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la protección de los hábitats naturales y de la fauna y flora (BOE núm.310, de 28 de diciembre de 1995).

¹³ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres que sustituyó a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres. La directiva trata de conservar todas las aves silvestres de la UE estableciendo normas para su protección, gestión y control.

cada Estado miembro prepara una lista de lugares con hábitats naturales y especies de fauna y flora silvestres. En segundo lugar, a partir de esas listas nacionales y de acuerdo con los Estados miembros, la Comisión elabora una lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) para cada una de las nueve regiones biogeográficas de la UE¹⁴. Por último, en un plazo máximo de seis años tras la selección de un emplazamiento como LIC, el Estado miembro interesado designa el lugar como ZEC.

Coincidimos con KRÄMER (2012) en que el aspecto más innovador de la Directiva Hábitats fue el desarrollo de una lista específica y detallada de los hábitats de interés comunitario. Según el autor “muchos Estados miembros y terceros países tenían listas nacionales de áreas protegidas, parques nacionales, reservas naturales, etc. Sin embargo, el modo en que fueran protegidas dependía de decisiones legislativas, reglamentarias o administrativas en cada Estado específico. El nuevo sistema de la Directiva 92/43 fijó un criterio uniforme para todos los Estados miembros” (p.24). En relación con ese objetivo armonizador conviene destacar la regulación plasmada en el artículo 6 de la Directiva. En virtud de su apartado tercero una vez catalogada un área como LIC, las posibilidades de los Estados miembros de autorizar planes, programas o proyectos que pudieran afectar al área seleccionada estaban limitados. Además, su apartado segundo obliga a los Estados miembros a adoptar “las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación [ZECs], el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva”. El artículo 6 de la Directiva, sus repercusiones prácticas y las consecuencias jurídicas de su incumplimiento serán analizados en el epígrafe tercero.

La eficacia de la política medioambiental de la Unión depende en gran medida de su aplicación a escala regional y local. Su seguimiento es esencial y por ello, cada seis años, los Estados miembros informan de las disposiciones adoptadas para aplicar la Directiva Hábitats. Posteriormente, la Comisión elabora un informe de síntesis a partir de estos informes estatales⁴⁰¹⁵.

3. EL PROCEDIMIENTO POR INCUMPLIMIENTO COMO HERRAMIENTA

¹⁴ La región alpina, la región atlántica, la región del Mar Negro, la región boreal, la región continental, la región macaronésica, la región mediterránea, la región panónica y la región estépica.

¹⁵ Hasta ahora se han producido únicamente dos informes, en el primero de ellos (*Informe de 13 de julio de 2009 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe de síntesis sobre el estado de conservación de los tipos de hábitats y especies de conformidad con el artículo 17 de la Directiva de Hábitats*. COM [2009] 358 final) la Comisión destacaba que los resultados de los informes (estatales) del periodo 2001-2006 indicaban que no se había alcanzado un estado de conservación favorable ni a escala nacional ni a nivel de regiones biogeográficas respecto a muchas de las especies y hábitats incluidos en la Directiva de Hábitats. No obstante había indicios de que, en algunos casos, la tendencia era positiva.

En virtud del segundo informe de la Comisión (*Informe de 20 de mayo de 2015 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012 exigido en virtud del artículo 17 de la Directiva de Hábitats y del artículo 12 de la Directiva de Aves*. COM [2015] 219 final): “Algunas especies y hábitats protegidos en virtud de la legislación están mostrando signos de recuperación [...]. Hay indicios claros de que la Red Natura 2000 desempeña un papel fundamental en la estabilización de los hábitats y las especies que presentan un estado desfavorable [...]. Sin embargo, el estado global de las especies y los hábitats de la UE no ha cambiado significativamente en el periodo 2007-2012: muchos de ellos presentan un estado desfavorable y un porcentaje significativo sigue empeorando. Por consiguiente, es necesario realizar una labor de conservación mucho más intensa [...].”

DEL DERECHO DE LA UNIÓN PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE FRENTE A LAS ACTUACIONES U OMISIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS RELACIONADAS CON EL TURISMO

Contrastado el impacto que el turismo tiene sobre el medio ambiente y analizada la política medioambiental de la Unión Europea, en este epígrafe se estudiará uno de los principales instrumentos con los que cuentan las instituciones de la Unión Europea (en concreto la Comisión) para combatir los incumplimientos de la normativa sobre medio ambiente por parte de los Estados miembros: el procedimiento por incumplimiento del Derecho de la Unión.

En los sucesivos epígrafes trataremos de analizar dicho procedimiento desde un punto de vista doctrinal y jurisprudencial. En concreto, la base del estudio jurisprudencial la constituirán tres sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) en las que se declara el incumplimiento por parte de Italia, Bulgaria e Irlanda de la Directiva Hábitats. En todos estos casos la expansión turística en detrimento del medio ambiente es el origen de las sentencias:

- En la STJUE de 11 de enero de 2007, *Comisión c. Irlanda*, asunto C-183/05 el Tribunal de Justicia valoró si la República de Irlanda estaba vulnerando el art. 12 de la Directiva Hábitats, el cual obliga a implantar un “sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV”. En concreto, se refería a las poblaciones de murciélagos que, según la Comisión, estaban siendo afectadas por haber autorizado el proyecto de restauración y renovación del *Lough Rynn Castle Hotel* sin tener en cuenta previamente un Estudio de Impacto Ambiental al que, además, obligaba 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.

- En la STJUE de 10 de junio de 2010, *Comisión c. Italia*, as. C-491/08, el Tribunal de Justicia valoró si la República de Italia había incumplido el art. 6.2 de la Directiva Hábitats en virtud del cual “Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva”. Concretamente, por permitir que se construyera un complejo turístico e inmobiliario (*SCI Arena*) en un lugar calificado como LIC (Lugar de Importancia Comunitaria).

- En la STJUE de 14 de enero de 2016, *Comisión c. Bulgaria*, as. C-141/14, finalmente, el Tribunal de Justicia valoró si la República de Bulgaria había incumplido el art. 6.2 de la Directiva Hábitats por permitir que se ejecutaran proyectos turísticos (*Thracian Cliffs Golf & Spa Resort*) en una ZEC (Zona Especial de Conservación), autorizados antes de la adhesión de Bulgaria a la Unión Europea.

3.1 Concepto y objeto

El principio de cooperación leal entre los Estados miembros y la Unión es uno de los más importantes del ordenamiento de la Unión, lo que explica que los Tratados declaren la obligación que recae sobre dichos Estados de adoptar todas las medidas necesarias “para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las Instituciones de la Unión” (art. 4.3.2º TUE). Por ello es lógico que el TFUE prevea un mecanismo para controlar el cumplimiento de esas obligaciones. Este mecanismo es el procedimiento de incumplimiento, regulado en los artículos 258 a 260 TFUE.

En lo que respecta al concepto de incumplimiento, el artículo 258 TFUE habla de violación de “una de las obligaciones que le incumben [a cada Estado miembro] en virtud de los Tratados”. Las fuentes de las obligaciones que pueden incumplir los Estados son las normas de Derecho originario, los actos vinculantes de las Instituciones y los acuerdos y normas internacionales que obligan a la UE (Derecho derivado), así como las sentencias del TJUE e incluso los principios generales del Derecho de la Unión¹⁶, como el propio principio de cooperación leal. Como ya hemos adelantado anteriormente, en los casos que nos ocupan en este trabajo nos encontramos ante incumplimientos cometidos por Estados miembros de la Directiva Hábitats.

Desde el punto de vista de los órganos estatales autores de la violación, el desconocimiento de las obligaciones de Derecho de la Unión puede proceder de cualquier poder del Estado, resultando irrelevante cuál sea el origen orgánico, funcional o territorial de la infracción en el ámbito interno. Así pues, pueden ser responsables del incumplimiento el poder legislativo (por ejemplo, cuando transpone incorrectamente u omite la transposición de Directivas europeas), el poder ejecutivo (por ejemplo, cuando la Administración nacional no aplica un Reglamento europeo) o, incluso, el poder judicial (por ejemplo, cuando los órganos jurisdiccionales nacionales incumplen la obligación de plantear la cuestión prejudicial estando obligados a ello).

En los tres casos que analizamos se trata de incumplimientos cometidos por el poder ejecutivo de los Estados miembros, en concreto: por autorizar proyectos turísticos en lugares de interés comunitario (LIC) sin realizar previamente una evaluación del impacto ambiental de los mismos (STJUE de 11 de enero de 2007, *Comisión c. Irlanda*); por permitir la construcción de un complejo turístico en un entorno propuesto como Lugar de Importancia Comunitaria y, posteriormente, por no llevar a cabo un “Plan de Gestión” (al que previamente se habían comprometido las autoridades italianas) que redujera el impacto ambiental del mencionado complejo turístico en el espacio ya calificado como LIC (STJUE de 10 de junio de 2010, *Comisión c. Italia*) o por no oponerse a la ejecución de los proyectos turísticos ubicados en un Lugar de Importancia Comunitaria autorizados antes de la adhesión a la Unión Europea (STJUE de 14 de enero de 2016, *Comisión c. Bulgaria*).

Continuando con los elementos caracterizadores del incumplimiento, tampoco importa que la infracción la haya cometido un ente público (territorial o institucional) al que el ordenamiento jurídico interno reconozca un estatuto de independencia o de especial autonomía respecto al Estado. Por ello, pese a que el hecho originario que dio lugar a la STJUE de 10 de junio de 2010, *Comisión c. Italia*, fue precisamente un acuerdo entre el municipio de Narbolia y la región de Cerdeña para realizar el complejo turístico e

¹⁶ STCE de 18 de diciembre de 2005, *Comisión/Irlanda*, C-532/03 y 5 de mayo de 1981, *Comisión/Reino Unido*, 804/79.

inmobiliario *Arenas SCI* en el paraje natural “Is Arenas”, la Comisión, a la hora de interponer el recurso por incumplimiento, no se dirigió contra el municipio o la región italiana, sino contra la República de Italia.

Por último, debe destacarse que la responsabilidad de los Estados miembros por el incumplimiento del Derecho de la Unión es objetiva. Ello significa, en palabras del TJUE que “la admisibilidad de una acción basada en el artículo 169 [hoy 258] del Tratado depende solo de la constatación objetiva del incumplimiento y no de la prueba de cualquier inercia u oposición por parte del Estado miembro”¹⁷. Dado que basta con que exista un incumplimiento objetivo del Derecho de la Unión, no resultan oponibles, en principio, causas eximentes de ningún género tales como: la inactividad de las instituciones europeas, circunstancias políticas imprevisibles como una crisis de gobierno o la disolución de un parlamento nacional, disposiciones o prácticas de un ordenamiento interno, dificultades de orden económico o social, etc. De la mencionada SJUE de 14 de enero de 2016, *Comisión c. Bulgaria*, trasluce que este Estado miembro no quería atentar contra el principio de *non venire contra factum proprium* y por ello permitió la ejecución de un proyecto turístico (en un espacio natural protegido) que había autorizado antes de su entrada en la Unión. Como se comprobará posteriormente, al TJUE no consideró oponibles principios del ordenamiento jurídico búlgaro para justificar el incumplimiento de la Directiva, que en el momento de la ejecución de los proyectos turísticos sí era aplicable.

Atendiendo a este carácter objetivo de la responsabilidad, tampoco es necesario que exista intencionalidad por parte del Estado incumplidor, ni es preciso que el incumplimiento haya causado perjuicio a otro Estado miembro o influido en el funcionamiento del mercado común (Alonso García, 2007).

3.2 Legitimación

Todas las sentencias que son objeto de este estudio jurisprudencial derivan de un recurso interpuesto por la Comisión, la cual ostenta legitimación activa en el procedimiento de incumplimiento en virtud del art. 258 TFUE.

Pese a que en virtud del art. 259 TFUE los Estados miembros también pueden interponer el mencionado recurso, en la práctica, la mayoría de los recursos por incumplimiento han sido iniciados por la Comisión, ya que los Estados miembros son poco proclives a plantear este recurso contra otros Estados por su alto coste político y prefieren elevar la queja ante la Comisión, para que en su condición de representante del interés general de la Unión decida si procede o no articular el procedimiento (GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA, 2009).

Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de que sea un particular el que interponga el recurso, el ATJUE de 12 de julio de 1986, *Mohamed Belkacem/Alemania*, as. 276/86, consideró que “ninguna disposición del Tratado prevé la posibilidad, para una persona física o jurídica, de interponer ante el TJCE un recurso contra un Estado miembro tendente a la anulación de decisiones dictadas por los órganos jurisdiccionales nacionales”. Las personas físicas y jurídicas únicamente se encuentran en situación de denunciar un hecho ante la Comisión para que esta inicie el procedimiento de incumplimiento o acudir a los órganos

¹⁷ STJUE de 1 de marzo de 1983, *Comisión/Bélgica*, 301/81, apartado 8

jurisdiccionales de los sistemas internos de los Estados miembros alegando infracción de Derecho de la Unión (GIRÓN LARRUCEA, 2002). Así sucedió en el caso de la STJUE de 20 de septiembre de 2007, *Comisión c. Italia*, as. C-388/05 en el que la *Lega Italiana Protezione Uccelli* (Liga Italiana para la Protección de las Aves) presentó una denuncia ante la Comisión afirmando que en la zona geográfica denominada «Valloni e steppe pedegarganiche», clasificada como ZPE (Zona de Protección Especial) el 28 de diciembre de 1998, se estaban realizando o se habían finalizado numerosas obras industriales e inmobiliarias que perjudicaban el hábitat natural y ponían en peligro la conservación de numerosas especies de aves silvestres que viven en dicha zona o transitan por ella (apartado 6 de la sentencia)¹⁸. Este es uno de tantos casos en los que los incumplimientos de la normativa medioambiental son denunciados a la Comisión por asociaciones ecologistas.

Debe ser añadido que existen otros mecanismos que pueden ser utilizados, especialmente por los particulares, para asegurar la correcta aplicación del Derecho de la Unión. Entre ellos cabe mencionar la reclamación al Estado miembro en cuestión de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho de la Unión¹⁹.

Es importante destacar que todos estos remedios son independientes unos de otros. En consecuencia, la Comisión puede iniciar un procedimiento de infracción ante el TJUE independientemente de que los sujetos que han sido perjudicados por la presunta violación actúen ante los tribunales nacionales o ante los tribunales de la UE para que sus derechos sean protegidos (PRETE & SMULDERS²⁰⁰²).

Respecto a la legitimación pasiva, la ostenta únicamente el Estado miembro supuestamente incumplidor (en los casos que se analizan son Irlanda, Italia y Bulgaria) y nunca sus órganos internos²⁰.

3.3 Fase precontenciosa

De conformidad con el artículo 258 TFUE, los procedimientos de incumplimiento constan de una fase precontenciosa y de una fase jurisdiccional, sustanciada ante el TJUE, que concluye con una sentencia.

La fase precontenciosa promovida *motu proprio* por la Comisión se encuentra regulada en el artículo 258 TFUE y constituye un presupuesto para el ejercicio de la acción de incumplimiento ante el TJUE²¹. Cuando la Comisión identifica una posible infracción de las normas de la UE por un Estado miembro es habitual el establecimiento de conversaciones informales con dicho Estado con el fin de advertirle adecuadamente sobre los extremos controvertidos (Rebollo Puig & Bueno Armijo, 2011). Si la Comisión no obtiene el resultado esperado, puede iniciar formalmente la fase precontenciosa del recurso de incumplimiento

¹⁸ También la STJUE *Comisión c. Bulgaria* de 14 de enero de 2016 es fruto de un recurso interpuesto por la Comisión tras una denuncia formulada por la sociedad búlgara de protección de las aves (Bulgarsko druzhestvo za zashtita na ptitsite).

¹⁹ Sobre esta cuestión *vid.* E. COBREROS MENDAZONA, *Responsabilidad Patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*, Iustel, 2015

²⁰ A excepción del recurso por incumplimiento interpuesto por el BCE, ya que los Bancos Centrales nacionales serán los obligados al cumplimiento de la sentencia.

²¹ También es aplicable este mismo artículo en los supuestos en que el legitimado es el BEI o el BCE por remisión del art. 271 d) TFUE.

mediante el envío por parte de sus servicios de un escrito de requerimiento al Gobierno del Estado miembro²².

Hay ocasiones en las que no existe un único escrito de requerimiento sino varios requerimientos complementarios, como fue el caso del procedimiento que dio lugar a la STJUE de 10 de junio de 2010, *Comisión c. Italia*. En el primer escrito de requerimiento, del año 2000, la Comisión requirió a Italia alegando el incumplimiento de la Directiva Hábitats porque el municipio de Narbolia y la Región de Cerdeña habían acordado, en 1997, realizar el complejo turístico *Arenas SCI* (hotel, apartamentos y campo de golf) en el “Is Arenas” (lugar propuesto por el propio Estado italiano como LIC). Tras la “suspensión” de la ejecución del proyecto por parte de las autoridades italianas para cumplir con el Derecho de la Unión, la Comisión descubrió que la construcción del campo de golf había sido culminada, por lo que mandó un segundo escrito de requerimiento complementario al estado italiano en 2001. En esta ocasión, Italia alegó que el impacto medioambiental del mismo no era significativo, e incluso que los estudios de impacto medioambiental habían sido favorables. El tercer escrito de requerimiento se produjo en el año 2004, debido a que la Comisión no estaba de acuerdo con el resultado de las evaluaciones de impacto medioambiental realizadas por Italia. Tras ello, en un acto de dudosa lealtad institucional, la República italiana trató de reducir el LIC para dejar fuera del mismo (y de la protección de la Directiva) al área que ocupaba el complejo turístico, tras lo cual se produjo el cuarto requerimiento de la Comisión, en 2005. En otro intento por librarse del control de la Comisión, en el año 2006 Italia alegó ante esta Institución que sus autoridades estaban llevando a cabo un plan de modificación del complejo turístico para frenar el impacto medioambiental producido por el mismo y garantizar la continuidad de los corredores ecológicos (Plan de Gestión de Arenas SCI). A falta de la puesta en práctica del mencionado Plan de Gestión por las autoridades italianas, en el año 2007 la Comisión manda un último requerimiento a Italia que, finalmente, no obtuvo respuesta.

Si el Estado no responde a el/los escritos de requerimiento (como en el caso expuesto) o su contestación no convence a la Comisión, esta puede enviar a dicho Estado un dictamen motivado (el cual, en el caso de Italia, se produjo en 2008) en el que delimita definitivamente, de hecho y de derecho, el incumplimiento imputado al Estado, señala los argumentos en los que funda su posición e invita al Estado a poner fin a su supuesta infracción en un plazo determinado. Si el Estado no atiende a las indicaciones del dictamen motivado, la Comisión está facultada para interponer la demanda de incumplimiento ante el TJUE. Siguiendo con el caso de Italia, el TJUE determinó (apartado 48 de la sentencia) que “se sabe que durante los dos meses de plazo que dio la Comisión a Italia tras el dictamen motivado continuaron las construcciones del complejo turístico e inmobiliario”. Es por ello que la Comisión presentó el recurso por incumplimiento contra el Estado italiano en noviembre de 2008²³.

²² F. DÍEZ MORENO en *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas, Navarra, 2009, p. 323, llama a este requerimiento “carta de emplazamiento” y la define como un escrito por el que, oficialmente, la Comisión comunica a un Estado miembro que, a su juicio, dicho Estado ha infringido alguna de las obligaciones que le incumben y le conmina para que en el plazo que la carta determine cese la situación de incumplimiento. A pesar del nombre “carta”, constituye un auténtico escrito equivalente a un requerimiento, pero no sometido a ninguna formalidad preestablecida.

²³ El sentido común nos hace preguntarnos por qué la Comisión mandó cinco escritos de requerimiento a Italia y no acudió directamente al dictamen motivado tras el primero de ellos, lo cual habría permitido frenar con anterioridad los incumplimientos del Estado italiano. Para dar respuesta a este interrogante debemos saber que

La finalidad de este procedimiento precontencioso es dar al Estado miembro interesado la oportunidad de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión o de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión. Cabe destacar el amplio margen de apreciación que ostenta la Comisión en relación con el procedimiento por incumplimiento ya que puede decidir interponer o no la demanda ante el TJUE, el momento en el que hacerlo y desistir de ella si lo considera oportuno^{24, 25}.

3.4 Fase jurisdiccional

La demanda de la Comisión será admisible si ha transcurrido el plazo dado al Estado en el dictamen motivado sin que este haya acabado con su incumplimiento (pese a que se trataba de casos completamente distintos la Comisión dio un mismo plazo de dos meses a Irlanda, Italia y Bulgaria), si contiene una identificación clara de los motivos de incumplimiento y, especialmente, si hay una completa identidad entre el dictamen motivado y la demanda de incumplimiento en lo que respecta a los elementos de hecho y de derecho que delimitan el incumplimiento imputado al Estado. Si el Estado pone fin a su incumplimiento con posterioridad al plazo fijado en el dictamen motivado o durante la fase jurisdiccional del recurso, no se produce automáticamente la conclusión del procedimiento, salvo que haya desistimiento de la Comisión. En el caso ya expuesto de la STJUE de 10 de junio de 2010, *Comisión c. Italia*, como ya hemos mencionado, hubo un intento por parte de las autoridades italianas de frenar el procedimiento en su contra mediante la realización de un “Plan de Gestión” que permitiera frenar el impacto medioambiental. Sin embargo, tal y como se apunta en la sentencia (apartado 41), “El proyecto de modificación no fue aprobado antes de que finalizara el plazo del dictamen motivado sino después por lo que el incumplimiento ya estaba consumado”.

La fase jurisdiccional está destinada a que el TJUE determine si existe o no incumplimiento por parte del Estado (PRETE & SMULDERS, 2002). En los casos que son objeto de estudio, como se verá a continuación, el TJUE determinó que tanto Italia como Irlanda y Bulgaria incumplieron la Directiva Hábitats.

El principal efecto de la sentencia que pone fin a la fase jurisdiccional es el obligado cumplimiento de la misma. Como ya hemos avanzado, en el marco del procedimiento por

hubo una fecha clave en este procedimiento, el 19 de julio de 2016. En este día el espacio “Is Arena” sobre el que se había construido el complejo turístico pasó de ser una propuesta de LIC a ser confirmado como Lugar de Importancia Comunitaria y a estar bajo la protección del articulado de la Directiva. El único motivo que nos puede hacer comprender la tardanza de la Comisión en interponer el recurso contra Italia es que la Institución pensara que el recurso no prosperaría hasta que el lugar en cuestión no estuviera calificado como LIC en lugar de ser una simple propuesta. Como veremos más adelante, el TJUE consideró excesivamente cautos los razonamientos de la Comisión, condenando a Italia por incumplimiento por hechos cometidos incluso antes de 19 de julio de 2006.

²⁴ STJUE de 19 de mayo de 2009, *Comisión/Italia*, as. C-531/06, apartados 23 y 24

²⁵ La fase precontenciosa también puede ser iniciada por un Estado miembro (aunque es poco frecuente, según se ha indicado), siguiendo el procedimiento regulado por el art. 259 TFUE. El procedimiento comienza con una “solicitud” del Estado miembro dirigida a la Comisión en la que le “somete el asunto”. Dicha solicitud da lugar al inicio de un procedimiento contradictorio, tramitado por la Comisión, en el que se prevé la participación oral y escrita de los Estados interesados. El procedimiento puede terminar con un dictamen motivado de la Comisión, adoptado en un plazo de tres meses contados desde la presentación de la solicitud. En caso de que la Comisión no emita dictamen motivado en dicho plazo, quedará expedita la fase contenciosa para el Estado solicitante (259.4º TFUE).

incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE, el Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento de la Directiva Hábitats por parte de Irlanda, Italia y Bulgaria en los siguientes términos:

3.4.1 El incumplimiento declarado contra Irlanda

En la STJUE de 11 de enero de 2007, *Comisión c. Irlanda*, el Tribunal de Justicia declaró que la República de Irlanda estaba vulnerando el art.12 de la Directiva Hábitats, el cual obliga a implantar un “sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV”²⁶. Entre estas especies se encontraban los murciélagos, cuyas zonas de reproducción y descanso se estaban viendo afectados por las obras de renovación y demolición del *Hotel Lough Rynn*.

En concreto, argumentó el Tribunal (apartado 36 de la sentencia) que “la autorización de un proyecto [Proyecto de renovación y restauración del *Hotel Lough Rynn*] antes de la realización del estudio de impacto ambiental²⁷ que determina las consecuencias negativas del proyecto para el medio ambiente demuestra que las especies incluidas en el anexo IV, letra a), de la Directiva 92/43, así como sus zonas de reproducción y de descanso, están sometidas a perturbaciones y amenazas que la normativa irlandesa no permite evitar. Por lo tanto [...] no puede considerarse que se hayan adoptado todas las medidas para instaurar efectivamente el sistema de protección rigurosa” (apartado 37).

3.4.2 El incumplimiento declarado contra Italia

En la STJUE de 10 de junio de 2010, *Comisión c. Italia*, el Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento, por parte de Italia, de la Directiva Hábitats. La peculiaridad de esta sentencia reside en que se declaró el incumplimiento de la Directiva diferenciando dos momentos temporales distintos, tomando como fecha de referencia el 19 de julio de 2006, en la cual fue declarado el espacio “Is Arenas” como LIC, mientras que antes de esta fecha era simplemente una propuesta:

- En primer lugar se declaró el incumplimiento del “espíritu” de la Directiva Hábitats “al no haber adoptado, antes del 19 de julio de 2006, fecha de inclusión del lugar “Is Arenas” en la lista de lugares de importancia comunitaria, medidas de protección apropiadas, en relación con el objetivo de conservación perseguido por la Directiva 92/43, para proteger el interés ecológico pertinente que, a nivel nacional, tiene el lugar propuesto como lugar de importancia comunitaria, y, en particular, al no haber prohibido una intervención que puede alterar significativamente las características ecológicas del lugar”²⁸. Con dicha intervención se

²⁶ Art. 12.1 de la Directiva Hábitats: “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: (...) d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso”.

²⁷ Estudio de Impacto Ambiental al que, además, obligaba 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

²⁸ Este fallo del Tribunal se basa en una cuestión prejudicial previa (STJUE de 13 de enero de 2005, *Dragaggi*, as. C-117/03) en la que el *Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia-Giulia* preguntaba si, a pesar de ser solo una propuesta de LIC, era necesario hacer evaluaciones de impacto (Previstas por la Directiva). La respuesta del TJUE fue que sí, ya que de otra manera no se cumpliría el “espíritu” o finalidad de la Directiva.

refiere al mencionado complejo turístico *Arenas SCI* el cual, según la Comisión, afectaba especialmente a las zonas que garantizan la conexión ecológica entre las dos zonas de pinares más importantes. Además, la Comisión destacó la reducción y la transformación de los hábitats originarios, incluso mediante la introducción de especies no autóctonas como las gramíneas del campo de golf, la pérdida de hábitats, los efectos del aplanamiento y la comprensión del suelo, la pérdida de espacios, las repercusiones de la afluencia de bañistas en los hábitats de la primera línea del litoral, así como la tala de árboles.

- En segundo lugar se declaró el incumplimiento del art. 6.2 de la Directiva Hábitats²⁹ “al no haber adoptado, después de julio de 2006, medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales que han motivado la designación del mencionado lugar de importancia comunitaria”. Con tales medidas se refería al tardíamente aprobado “Plan de Gestión de Arenas SCI”, preparado por las autoridades italianas pero no aprobado hasta después de haber finalizado el plazo dado por la Comisión en el dictamen motivado. En dicho Plan se hacía una revisión del proyecto turístico y el complejo inmobiliario, en concreto en relación con el volumen de los edificios previstos. De hecho, las obras serían rediseñadas para que no tuvieran un impacto excesivo en el sistema de hábitats afectados.

3.4.3 El incumplimiento declarado contra Bulgaria

En la STJUE de 14 de enero de 2016, *Comisión c. Bulgaria*, el Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento, por parte de la República de Bulgaria y al igual que Italia, de las obligaciones que se desprenden del art. 6.2 de la Directiva sobre los hábitats, al no haberse opuesto a la ejecución del proyecto *Thracian Cliffs Golf & Spa* en el LIC de Kaliakra. Es importante destacar que el TJUE no declaró el incumplimiento de Bulgaria por la autorización de este proyecto en 2005 (antes de su adhesión a la Unión Europea), ya que no le era aplicable la Directiva Hábitats, sino por no haberse opuesto a su ejecución tras la adhesión y por el consiguiente deterioro del LIC. Al respecto argumenta el Tribunal en el apartado 52 de la sentencia que “si bien tales proyectos (*Thracian Cliffs Golf & Spa*) no se hallan sujetos a las disposiciones reguladoras del procedimiento de evaluación previa de las repercusiones del proyecto sobre el lugar de que se trata, contenidas en la Directiva sobre los hábitats, su ejecución queda no obstante comprendida dentro del ámbito de aplicación del art 6.2 de dicha directiva (sentencias *Stadt Papenburg* C-226/06 apartados 48 y 49 y *Comisión c. España*, C-404/09, apartado 125)”. De hecho, el mencionado proyecto turístico incluía la construcción de un campo de golf y de una estación termal, para lo cual Bulgaria expidió licencia de construcción el 22 de diciembre de 2005 (antes de su adhesión a la UE), mientras que la licencia de explotación fue concedida el 6 de abril de 2010 (después de su adhesión a la UE, el 1 de enero de 2007, junto con la República de Rumanía). La Comisión sostenía que los aerogeneradores y las instalaciones del complejo turístico perturbaban determinadas especies de aves protegidas por la Directiva de Hábitats y deterioraban su hábitat. En concreto argumentaba que “el funcionamiento de un campo de golf y de zonas recreativas modifica las características de los hábitats afectados y, aunque las especies de aves afectadas puedan

²⁹ Art. 6.2, de la Directiva Hábitats: “Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva”.

seguirlas usando para anidar, descansar o alimentarse, la presencia de turistas las ahuyentará” (apartado 98).

3.5 Posibilidad de recurso por inejecución de sentencia

La apreciación del incumplimiento de la Directiva Hábitats por parte del TJUE obligaba a Irlanda, Italia y Bulgaria (según los propios términos del art. 260 del TFUE) a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia.

Precisamente el carácter meramente declarativo de la resolución del TJUE que pone fin al recurso por incumplimiento fue uno de los puntos más débiles del sistema en sus orígenes. Por ello, a impulso de la Comisión y de la delegación británica en la Conferencia Intergubernamental negociadora del Tratado de Maastricht³⁰, se introdujo en el apartado 2 del art. 171 TCE lo que el Abogado General MISCHO denominó más tarde un “recurso por no ejecución de una sentencia”³¹, en virtud del cual se facultaba al Tribunal de Justicia para imponer una multa coercitiva o una suma a tanto alzado al Estado miembro que no ejecutara una sentencia en la que se hubiera declarado su incumplimiento³².

Dado que no tenemos conocimiento de la existencia de un recurso por inejecución de sentencia contra Irlanda, Italia o Bulgaria en esta materia entendemos que estos países adoptaron las medidas necesarias para el cumplimiento de la Directiva tras la sentencia del TJUE.

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones esenciales que se han podido extraer de este trabajo son las siguientes:

1ª) La existencia de una verdadera política ambiental por parte de la UE. Muestra de ello es que los Tratados originarios lo catalogan como un “objetivo prioritario” desde 1992 y que las Instituciones europeas han tratado de poner el derecho derivado al servicio de ese objetivo.

Destaca la Directiva Hábitats, uno de cuyos mayores logros ha sido homogeneizar el sistema de protección medioambiental en la Unión Europea. Mientras que antes de la Directiva Hábitat cada Estado miembro tomaba las decisiones legislativas, reglamentarias o administrativas que creía convenientes para la protección de sus espacios y reservas naturales, la clasificación de los mismos en Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y Zonas Especiales de Conservación (ZEC) ha permitido unificar los criterios y homogeneizar la protección.

2ª) El conflicto que, en ocasiones, puede surgir entre los mandatos de esta política y el desarrollo de ciertas actividades turísticas. Como consecuencia del análisis jurídico de la

³⁰ Unión Europea. Resolución sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. C 125, 18 de mayo de 1992, p. 84.

³¹ Conclusiones del Abogado General MISCHO presentadas el 12 de junio de 2003 en el asunto Comisión/España, C-278/01, apartado 30.

³² En relación con este procedimiento ver T. ACOSTA PENCO, “La multa coercitiva y la suma a tanto alzado en el recurso por inejecución de sentencia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista Andaluza de Administración Pública* nº 92 (mayo-agosto 2015), pp. 137-162.

Directiva Hábitats hemos podido descubrir que son los propios Estados miembros los que inician la andadura para convertir sus parajes naturales en Zonas Especiales de Conservación europeas (objeto de protección de la Directiva) y que, paradójicamente, son esos mismos Estados los que posteriormente ponen, en ocasiones, dichos parajes al servicio del sector turístico incumpliendo la mencionada norma. Esta contradicción nos lleva a pensar que algunos Estados y en determinadas ocasiones, en su particular ponderación de intereses, priorizan los objetivos económicos sobre los objetivos medioambientales a los que previamente se han comprometido a nivel nacional y europeo.

3ª) El papel esencial de la Comisión europea y el Tribunal de Justicia de la Unión como garantes de la normativa de protección medioambiental frente a las presiones económico-turísticas de carácter nacional.

En este sentido el recurso por incumplimiento del Derecho de la Unión se ha convertido en una herramienta indispensable para impedir que los Estados miembros prioricen los beneficios económicos derivados del turismo en detrimento del medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, R. (2007). *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Madrid, Civitas.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. (2001). *Instituciones de Derecho Ambiental*. Madrid, La Ley.
- BOSCH CAMPRUBÍ, R., PUJOL MARCO, L., SERRA CAMADO, J., VALLESPINÓS RIERA, F. (1998). *Turismo y Medio ambiente*, Centro de Estudios Ramón Areces.
- COBREROS MENDAZONA, E. (2015). *Responsabilidad Patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*, Iustel,
- GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA, M (2009). La garantía jurisdiccional del Derecho Comunitario en Mellado Prado, P (coord.) *Instituciones de Derecho Comunitario*, Madrid, Colex, pp.385-437.
- DÍEZ MORENO, F. (2009). *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Navarra, Civitas.
- GIRÓN LARRUCEA, J.A. (2002). *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Ludwig KRÄMER. (2012). El papel de la Directiva de Hábitats en la protección de la biodiversidad en la Unión Europea en García Ureta, A. (coord.) *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, Navarra, Aranzadi, pp.19-45.
- GUTIÉRREZ DUARTE, M.V, RODRÍGUEZ LÓPEZ, Á. y GALVÁN VALLINA, J. (2013) Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, Volumen VI, pp. 37-69.
- MARTÍN SOSA, S. (2006), La política ambiental europea. *El Ecologista*, núm. 47.
- MUÑOZ FLORES, J.C. (2007). *Turismo y sostenibilidad en espacios naturales protegidos: la Carta Europea de Turismo Sostenible en la zona volcánica de la Garrotxa y el Plan de Desarrollo Sostenible en Cabo de Gata- Nijar* (Tesis Doctoral), Almería, Universidad de Almería.

NARBONA RUIZ, C. (2007). Una aproximación al futuro régimen de responsabilidad por daños causados al medio ambiente. *Economistas*, núm. 13.

Ohliger, T. La política de medio ambiente: principios generales y marco básico, *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea*, septiembre de 2016, Parlamento Europeo. Consulta: 4 de enero de 2017. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2001). Los principios del medio ambiente comunitario en GOMEZ-REINO y CARNOTA, E. (coordinadores), *Jornadas sobre el derecho administrativo comunitario*, Madrid, Montecorvo, pp. 169-202.

PRETE, Luca and SMULDERS, Ben. (2010). The coming of age of infringement proceedings. *Common Market Law Review*, nº 47, pp 9-61.

REBOLLO PUIG, M. y BUENO ARMIJO, A. (2011) *Administrative procedures prior to the action for failure to fulfil an obligation*, Parlamento Europeo, Bruselas, (PE-432-765), disponible en <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

ÍNDICE JURISPRUDENCIAL

STJCE de 4 de octubre de 1979, *Francia c. Reino Unido*, as. 141/78.

STCE de 13 de enero de 2005, *Dragaggi*, as. C-117/03.

STCE de 18 de diciembre de 2005, *Comisión/Irlanda*, as. C-532/03.

STJUE de 11 de enero de 2007, *Comisión c. Irlanda*, as. C-183/05.

STJUE de 19 de mayo de 2009, *Comisión c. Italia*, as. C-531/06.

STJUE de 10 de junio de 2010 el Tribunal, *Comisión c. Italia*, as. C-491/08.

STJUE de 14 de enero de 2016, *Comisión c. Bulgaria*, as. C-141/14.