**II. DERECHO DE LA FAUNA: DIMENSIONES INTERNACIONALES Y NACIONALES**

**2.1. Vínculos entre leyes locales, nacionales e internacionales**

En los decenios pasados se ha experimentado un incremento masivo de **normas medioambientales, adoptadas en foros internacionales**, como los acuerdos mundiales o regionales y las leyes promulgadas por la Comunidad Europea (CE), así como el consiguiente mayor impacto de tales fuentes en los sistemas jurídicos nacionales.

Al mismo tiempo, se ha registrado una creciente tendencia hacia la **transferencia de responsabilidades**en el sector medioambiental desde los gobiernos centrales hacia las autoridades locales. En los Estados que poseen una estructura descentralizada, federal o parecida, con frecuencia la fauna silvestre es una de las materias sobre la que las autoridades locales pueden en cierta medida promulgar leyes, en forma independiente o en el marco de leyes establecidas a nivel central.

Estos procesos paralelos son enfoques productivos en lo que concierne tanto a la protección como la ordenación de la fauna. Por lo que se refiere a las **iniciativas internacionales**, la armonización de la legislación medioambiental entre países diferentes resulta de utilidad, pues puede llevar a los que están rezagados en cuanto a la adopción de normas medioambientales rigurosas hasta los niveles de los países más activos, al tiempo que por lo general no impide a estos últimos adoptar medidas de protección más estrictas. La adopción de normas a nivel internacional permite asimismo proteger y manejar especies cuyo alcance rebasa las fronteras nacionales. Puede además contribuir a una competencia justa entre las empresas, pues si están vigentes normas medioambientales armonizadas, los productores afectados se ven a su vez sujetos a las mismas restricciones o a otras muy similares, lo que redunda también en beneficio de los consumidores.

Por lo que atañe a la creciente **transferencia de responsabilidades al nivel local**, este proceso puede hacer que se tengan más en cuenta todos los intereses del caso y que se celebren consultas adecuadas con sus representantes, especialmente cuando las autoridades se eligen de forma democrática. Además, puede facilitar la determinación de particulares exigencias locales con respecto a las especies autóctonas o determinados lugares. Los acuerdos internacionales en materia medioambiental más recientes, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, hacen hincapié en la adopción de medidas y la planificación que abarquen zonas específicas, lo que por lo general se logra mejor a nivel local. La incorporación de cuestiones medioambientales en la planificación local puede contribuir considerablemente a conservar los hábitats situados fuera de las áreas protegidas. Los conflictos que con frecuencia surgen entre autoridades centrales diferentes encargadas de sectores interrelacionados (fauna y caza, agricultura, sector forestal, medio ambiente) pueden mitigarse si se confieren a las autoridades locales las responsabilidades generales del desarrollo de sus respectivas áreas territoriales, pues por lo general en este nivel los diferentes sectores administrativos se hallan más integrados. Las autoridades locales, que son los representantes más cercanos a las comunidades, suelen estar en mejor posición para garantizar sus intereses en un proceso de planificación integrada.

Por consiguiente, **los procesos legislativos internacionales y locales**, así como su aplicación, pueden contribuir apreciablemente a la conservación de la fauna silvestre. Sin embargo, la **integración entre todos estos procesos** puede resultar muy compleja. La legislación adoptada a nivel internacional normalmente debe aplicarse mediante la adopción de normas nacionales específicas. Puede darse el caso de que el poder para emanar leyes sobre una materia pertinente en un país se haya delegado a uno o más niveles locales. Mientras el Estado siga siendo responsable de las obligaciones contraídas a nivel internacional, su cumplimiento armonizado, incluso dentro de un único país, puede verse dificultado por la inercia de algunas autoridades locales, o por posibles diferentes formas de aplicación.

El proceso de aplicación de la legislación de la CE, por ejemplo, a menudo ha resultado menos eficiente en el caso de la «transposición» obligatoria de reglamentos relativos a temas reservados al poder legislativo de las autoridades locales de los Estados miembros. Este problema trasciende la cuestión de la legislación sobre ordenación de la fauna, y en los Estados miembros de la Unión Europea se están experimentando diversos enfoques a fin de facilitar la observancia de las obligaciones internacionales y al mismo tiempo respetar la función y las actividades de las autoridades locales.

El caso de Italia proporciona una serie de ejemplos concretos. En ese país, se adoptaron algunas leyes en el decenio pasado con la finalidad específica de mejorar la eficacia del proceso de integración de la legislación de la CE en el sistema jurídico nacional. Algunas de esas leyes son aplicables a cualquier tema, mientras que otras atañen específicamente a la legislación sobre ordenación del medio ambiente y la vida silvestre y son consecuencia de múltiples litigios iniciados por las regiones o las asociaciones ecológicas. Por ejemplo, en un decreto de 1997[[1]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn1), se reglamentan de forma específica los poderes respectivos de las autoridades centrales y las regiones en relación con la suspensión de la aplicación de la Directiva de la CE sobre conservación de las aves silvestres. Si bien en la Directiva se establece una lista de especies protegidas, se permite que los Estados miembros den su consentimiento a determinadas excepciones en circunstancias específicas (art. 9(1)(c)). Las regiones italianas solían disponer a su arbitrio las excepciones de la aplicación de las normas de la CE. El decreto reserva al Estado el derecho de establecer un régimen uniforme en materia de suspensiones. Las administraciones regionales pueden conceder exenciones únicamente con el consenso del Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Políticas Agrícolas y Forestales, con sujeción a condiciones específicas cuyo control incumbe al Instituto Nacional para la Fauna Silvestre.

En el Decreto legislativo 112 del 31 de marzo de 1998 se especifican, entre otras, las funciones relacionadas con la protección de la naturaleza que se han declarado «de importancia nacional». Entre ellas figuran la aplicación de la legislación internacional y de la CE sobre protección del medio ambiente; la conservación y el mejoramiento de las áreas protegidas que se consideran de importancia nacional o internacional, y protección de la biodiversidad, la fauna y la flora que se hallan específicamente amparadas por leyes internacionales o de la CE; la modificación de las listas de especies que se pueden cazar de conformidad con las leyes internacionales, de especies en peligro de extinción y de mamíferos y reptiles peligrosos; y la autorización para la importación o exportación de especies autóctonas (art. 69.1(a),(b),(i) y (l)-(n)).

Ha habido asimismo controversias entre las autoridades centrales y regionales respecto de la aplicación de las leyes nacionales que permiten a las regiones modificar las temporadas de caza establecidas en la legislación nacional (ley de protección de los animales silvestres de sangre caliente y la caza, art. 19). En la práctica, esta posibilidad se ha utilizado principalmente para permitir períodos de caza más prolongados en ciertas regiones, sin tener en debida cuenta el parecer del Instituto Nacional para la Fauna Silvestre, que por ley debe publicarse, lo que es objeto de duras críticas por parte de las organizaciones ecológicas.

Unas normas internacionales, nacionales y locales adecuadas son medios esenciales para una correcta ordenación de la fauna silvestre. Si las cuestiones pertinentes se abordan en el nivel territorial más apropiado también se contribuye a que esas normas sean más eficaces. Por ejemplo, las especies cuya área de distribución rebasa las fronteras administrativas con toda probabilidad se tratarán mejor a nivel nacional o internacional, puesto que en este caso puede adoptarse un único enfoque general para su ordenación. Por el contrario, hay zonas o especies cuyas características hacen necesario un reglamento local más detallado, y por ende es mejor abordarlas a nivel local, si bien en el contexto de los principios internacionales y nacionales. Además es fundamental que se tomen medidas claras en lo que respecta a la división de poderes legislativos y administrativos en los niveles internacional, nacional y local, independientemente de que se incluyan o no se incluyan en disposiciones legales específicas.

**2.2. Panorama de los principales acuerdos internacionales**

Muchos de los acuerdos internacionales adoptados a nivel mundial o regional conciernen a la fauna silvestre o de una u otra manera pueden producir efectos en ella. Si bien el presente estudio se centra en las leyes nacionales, en esta sección se resume el contenido de los principales acuerdos mundiales en la materia, ya que han contribuido considerablemente al desarrollo de las leyes nacionales. Esto no ha ocurrido sólo en los numerosos Estados que los han suscrito sino también en otros países cuya legislación ha recibido su influencia, aunque no se haya emprendido o ultimado un proceso de aceptación oficial. Por lo que se refiere a las iniciativas regionales, el caso peculiar de la legislación de la CE, que ha tenido un impacto importante en las leyes de sus Estados miembros, se presenta de forma separada en la sección subsiguiente.

Entre los acuerdos de mayor relevancia cabe citar la **CITES** (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres), que se adoptó en Washington en 1973. La Convención protege las especies amenazadas al restringir y reglamentar su comercio internacional mediante sistemas de concesión de permisos para la exportación. En el caso de especies en peligro de extinción que se ven o pueden verse afectadas por el comercio (enumeradas en el Apéndice I de la Convención), los permisos de exportación pueden expedirse únicamente en circunstancias excepcionales y con sujeción a condiciones muy severas; también para importar tales especies hace falta un permiso, y no se autoriza el comercio con fines primordialmente comerciales. En el caso de especies que pueden verse amenazadas a menos que no se controle estrictamente su comercio (cuya lista figura en el Apéndice II), pueden concederse permisos de exportación (incluidas las actividades comerciales) sólo si la exportación no perjudica la supervivencia de la especie en cuestión y se cumplen las demás condiciones previstas. Para las especies ya sujetas a normas nacionales pero que necesitan de la cooperación internacional para el control de su comercio (incluidas en el Apéndice III), pueden otorgarse permisos de exportación para los especimenes que no se hayan explotado ilegalmente. La Conferencia de las Partes se encarga de las adiciones o cancelaciones de especies de los Apéndices I y II, de conformidad con criterios establecidos. En 1994, la Conferencia adoptó unos nuevos criterios que abrogaban otros que habían estado en vigor por mucho tiempo. Esos nuevos criterios abarcan principios generales como el principio cautelar y condiciones muy detalladas de índole biológica o de otro tenor.

La Convención prevé que los Estados adopten leyes que sancionen el comercio y la posesión de las especies abarcadas, y que contemplen la confiscación de las especies exportadas ilegalmente o su restitución al Estado. En el último decenio, la Conferencia de las Partes adoptó diversas resoluciones sobre medidas de aplicación y cumplimiento, como la Resolución 9.9 (1994), en que se recomienda la confiscación de los especimenes exportados de forma ilegal; la Resolución 9.10 (Rev.) (1994), sobre la enajenación de los especimenes confiscados o de partes o derivados de ellas; y la Resolución 11.3 (2000), en la que se recomienda una mayor coordinación entre las autoridades competentes y se esbozan medidas para promover su aplicación, como la creación de incentivos apropiados para las comunidades locales y rurales. La Conferencia ha adoptado asimismo resoluciones sobre el comercio de determinadas especies y sobre la cría y reproducción de especies protegidas[[2]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn2).

Otro acuerdo internacional importante es la **Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres**, adoptada en Bonn en 1979, que prevé la cooperación entre los Estados que albergan especies migratorias que atraviesan periódicamente las fronteras internacionales. En cuanto a las especies que se consideran en peligro de extinción (que se indican en el Apéndice I), los Estados deben conservar y restaurar sus hábitats; prevenir, eliminar o reducir al mínimo los obstáculos que impiden su migración; prevenir, reducir y controlar los factores que pueden ponerlos en peligro; y prohibir su captura. Respecto de otras especies que poseen un estado desfavorable de conservación (y que se enumeran en el Apéndice II), los Estados del área de distribución se comprometen a concertar acuerdos a fin de mantener o restablecer las especies de que se trate en un estado favorable de conservación. Uno de los acuerdos adoptados en el marco de la Convención es el Acuerdo sobre la Conservación de Aves Acuáticas Migratorias Africanas y Euroasiáticas (1995), que contempla la adopción de medidas concertadas por parte de los Estados del área de distribución (117 países, que abarcan desde las regiones septentrionales del Canadá y la Federación de Rusia hasta el extremo sur de África) para todos los sistemas migratorios de las 172 especies de aves acuáticas que abarca.

En 1997 la Conferencia de las Partes adoptó una «Estrategia para el desarrollo futuro de la Convención», en la que se establecieron los objetivos prioritarios para el trienio de 1998-2000. Asimismo, en 1999, adoptó el Plan Estratégico para 2000-2005, entre cuyos objetivos figura dar prioridad a las medidas de conservación de las especies migratorias, *inter alia*,teniendo en cuenta las especies migratorias en las políticas gubernamentales, reduciendo los obstáculos para la migración y determinando las especies contenidas en el Apéndice II a las que debe darse prioridad para concluir acuerdos en el marco de la Convención; promover el acceso a la Convención de países específicos; y facilitar y mejorar la aplicación de la Convención, mediante la movilización de recursos financieros, la racionalización de las disposiciones institucionales y el fortalecimiento de los vínculos con otras disposiciones internacionales relacionadas con la biodiversidad.

Mientras que la CITES y la Convención de Bonn son tratados basados en las especies, se logran proteger también determinados hábitats importantes para la fauna silvestre gracias a tratados que abarcan zonas específicas, como la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 1971) y la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 1972).

Los países partes en la **Convención de Ramsar** deben designar los humedales de sus territorios a fin de que se incluyan en una Lista de Humedales de Importancia Internacional, y promover su conservación y uso racional, por ejemplo mediante el establecimiento de reservas naturales. Durante las reuniones 4a, 6a y 7a de la Conferencia de las Partes Contratantes celebradas en 1990, 1996 y 1999, respectivamente, se adoptaron los «Criterios para la identificación de humedales de importancia internacional». En la Conferencia de las Partes de 1996 se adoptó el Plan Estratégico 1997-2002, que hace hincapié en la necesidad de integrar la protección de los humedales con el desarrollo sostenible (que se considera un sinónimo de «uso racional»[[3]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn3)), a fin de fomentar la participación de las comunidades locales y del sector privado y movilizar recursos a nivel internacional.

La **Convención sobre el Patrimonio Mundial** prescribe la identificación y conservación de los lugares de elevado valor universal desde el punto de vista natural o cultural, a ser incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial. Si bien la responsabilidad de la conservación corresponde fundamentalmente al Estado en que está ubicado el lugar, la Convención también prevé la prestación de asistencia internacional financiada por el Fondo del Patrimonio Mundial. En la época en que se elaboró el presente documento, la lista contenía 721 propiedades, de las cuales 144 de carácter natural y 23 mixtas (culturales y naturales).

Más recientemente, la mayor atención mundial hacia la interacción de las especies y los demás organismos vivos entre sí mismos y con las actividades humanas ha suscitado una mayor preocupación hacia la protección de la biodiversidad en su conjunto, y este cambio se manifiesta en el **Convenio sobre la Diversidad Biológica**, adoptado en Río de Janeiro en 1992, que se ha venido incorporando paulatinamente en las legislaciones nacionales. Con arreglo al Convenio, la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad han de perseguirse mediante la adopción de estrategias específicas y también por medio de la incorporación de las cuestiones pertinentes en todo plan, programa o política del caso (art. 6). La utilización sostenible de la biodiversidad debe tenerse en cuenta en los procesos nacionales de toma de decisiones (art. 10). Entre las obligaciones de las Partes figura la reconstitución de las especies amenazadas y, específicamente, la adopción de leyes para la protección de las especies en peligro de extinción (art. 8). Asimismo, las Partes deben identificar y mantener bajo control los factores que pueden tener un impacto negativo en la biodiversidad (art. 7), y encargarse de su reglamentación y gestión. También está prevista la realización de evaluaciones del impacto medioambiental de los proyectos que pueden producir «efectos adversos importantes» en la biodiversidad (art. 14).

De Klemm (1999) sostiene que, a partir en particular de la Convención de Bonn y del Convenio sobre la Diversidad Biológica, han surgido dos nuevos conceptos en el derecho internacional medioambiental. El primero se refiere al «estado de conservación», puesto que desde entonces en el derecho internacional se ha estipulado progresivamente que las especies o las poblaciones de especies se mantengan en un estado de conservación favorable. Esta misma idea se aplica, por ejemplo, en la Directiva de la CE relativa a la conservación de los hábitats naturales. El estado de conservación favorable es un objetivo que debe alcanzarse mediante diversas *obligations de moyen*, pues hay que controlar las actividades potencialmente perjudiciales y oponerse a su realización. El segundo concepto de reciente aparición es el de «proceso potencialmente peligroso», que se refleja en las disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica que prevén el control de las fuentes de efectos adversos y la realización de evaluaciones de impactos medioambientales (arts. 7 y 14). Así pues, se ha pasado de dar prioridad a la ordenación de las especies para hacer mayor hincapié en la gestión de los procesos que pueden perjudicarlas. En la sección 3.1.3. se hace referencia a algunas leyes nacionales que recogen este concepto.

**2.3. Legislación y jurisprudencia de la Comunidad Europea**

**2.3.1. La Comunidad Europea y la legislación sobre la fauna**

Entre las iniciativas adoptadas a nivel regional, la legislación de la CE en materia de medio ambiente merece un examen más detenido, puesto que el **carácter particular del sistema jurídico de la Comunidad**determina una más rápida y eficaz integración de sus normas en las leyes nacionales si se les compara con la legislación internacional, para lo que en general es necesaria la aceptación oficial por los países individuales antes de que pueda entrar en vigor. En los tratados que establecen las Comunidades Europeas, los Estados miembros de la CE[[4]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn4) se han adherido a la aplicación directa de la legislación emanada por las instituciones comunitarias, o se han comprometido a adoptar medidas adecuadas para su aplicación. La existencia de un sistema judicial al que están sujetos todos los países miembros contribuye a fortalecer las obligaciones que se derivan de la legislación de la CE.

Como consecuencia de ello, las normas de la Comunidad en materia de medio ambiente han tenido un **impacto considerable en los sistemas jurídicos de sus países miembros**. En el caso de algunos de ellos, los progresos realizados en la promulgación de marcos jurídicos adecuados en favor de la protección del medio ambiente y la ordenación sostenible de los recursos naturales han sido en gran parte el resultado de las iniciativas de la Comunidad. Al mismo tiempo, la legislación sobre medio ambiente de carácter más progresivo adoptada o en vías de adopción en algunos Estados miembros ha servido de incentivo para que las instituciones comunitarias emanaran disposiciones sobre los mismos temas, determinando así un ulterior impacto positivo en la legislación de todos los países miembros.

Asimismo, la legislación de la CE sobre medio ambiente ha afectado a la **legislación de países terceros**, y por diversas razones (condiciones para la fase previa a la adhesión, participación de programas de financiación a los que pueden tener derecho, etc.) está en marcha un proceso de «aproximación» de su legislación a la de la CE.

La legislación adoptada por la Comunidad hasta la fecha en relación con la conservación de la naturaleza ha limitado su ámbito de acción a aspectos específicos - fundamentalmente la protección de las especies y los hábitats de particular interés -, sin extenderse a otros como la ordenación general de la fauna silvestre, la caza y los aspectos conexos como las disposiciones en materia de tenencia, la accesibilidad a las tierras privadas con fines de caza (salvo por lo que se refiere a las especies y métodos prohibidos), el tamaño de las explotaciones, etc. Las directivas son el instrumento jurídico más utilizado, ya que permiten a los Estados miembros decidir la forma y los medios de aplicación, siempre y cuando se alcance el objetivo común. Las más importantes son la Directiva del Consejo 79/409/CEE, en su forma enmendada, relativa a la conservación de las aves silvestres, conocida como la Directiva de Aves, y la Directiva del Consejo 92/43/CEE del 21 de mayo de 1992, en su forma enmendada, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida como la Directiva de Hábitats[[5]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn5).

**2.3.2. La Directiva de Aves**

La Directiva de Aves trata de la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio de los Estados miembros. La Directiva insta a los Estados miembros a tomar medidas para mantener o adaptar las poblaciones de tales especies en un nivel que corresponda en particular a las necesidades ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas (art. 2). Las especies contempladas en el anexo I deben ser objeto de medidas especiales de conservación en relación con sus hábitats con miras a su supervivencia y reproducción en el área de distribución. En este sentido, deben tenerse en cuenta las especies en peligro de extinción, vulnerables a los cambios en los hábitats, raras, o que requieren una especial atención debido al tipo de hábitat que les corresponde. Los territorios más adecuados, en términos de número y tamaño, para la conservación de tales especies deben clasificarse como zonas de protección especial (art. 4(1)). Es preciso adoptar medidas análogas en relación con las especies que normalmente son migratorias y que no están enumeradas en el anexo I por lo que se refiere a sus zonas de cría, muda e invernada, y a las zonas de descanso en sus áreas de migración (art. 4(2)).

Se establece un régimen específico en relación con las excepciones a las disposiciones que se formulan en la Directiva, que se permiten en casos determinados, relacionados principalmente con la sanidad y salud públicas, con la protección de la fauna y flora y con fines científicos, con sujeción a la reunión de todas las condiciones requeridas y siempre que no hubiere otra solución satisfactoria. Las excepciones de este tipo autorizadas por los Estados miembros deben especificar las especies, medios, circunstancias de tiempo y lugar y las autoridades facultadas (art. 9).

**2.3.3. La Directiva de Hábitats**

La Directiva de Hábitats es el instrumento legislativo más exhaustivo que la Comunidad haya adoptado en materia de vida silvestre. Como reza la Directiva, su objetivo principal consiste en favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales (preámbulo). La Directiva prevé la designación de zonas especiales de conservación con objeto de restablecer o mantener los hábitats y especies naturales de interés comunitario (que se enumeran en los Anexos I y II, respectivamente) con un estado de conservación favorable, con miras a crear una red ecológica europea coherente denominada «Natura 2000». En el caso de especies que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares que se propongan corresponderán a los lugares concretos, dentro de la zona de distribución natural de tales especies, que presentan los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción (art. 4).

Sobre la base de los criterios fijados en el Anexo III de la Directiva, la Comisión ha de establecer un proyecto de lista de los lugares de importancia comunitaria de acuerdo con los Estados miembros. Conforme a un procedimiento específico (que se describe en el artículo 21), que supone la asistencia de un comité integrado por representantes de los Estados miembros, se adopta la lista de los lugares seleccionados, en que se determinen aquéllos que presenten uno o más tipos de hábitats naturales prioritarios o de especies prioritarias (art. 5(2)). Los Estados miembros deben dar a tales lugares la designación de zonas especiales de conservación lo antes posible (art. 4(4)) y fijar las necesarias medidas de conservación, que impliquen, en su caso, planes de gestión, que pueden ser específicos a los lugares o estar integrados a otros planes de utilización de tierras (art. 6(1)).

Natura 2000 ha de incluir además las zonas de protección especial clasificadas por los Estados miembros en el marco de la Directiva de Aves (art. 3(1)), que deben considerarse parte de la red a partir de su designación y no están sujetas al mismo procedimiento para ser declaradas áreas especiales de conservación previsto en la Directiva de Hábitats. Las autoridades que se encargan de su aplicación deben adoptar las debidas medidas de conservación antes de que transcurran seis meses de la designación.

Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de manera 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, y las autoridades 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. 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, e informará de ellas a la Comisión. En los casos en que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat o especies que en virtud de la Directiva deben considerarse como hábitats o especies prioritarios, sólo podrán alegarse consideraciones relacionadas con la salud humana o 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 (art. 6(2)-(4)).

También se formulan disposiciones para que la Comunidad cofinancie las medidas que deben adoptar los Estados en relación con las áreas especiales de conservación que albergan tipos de hábitat prioritarios o especies prioritarias (art. 8).

Se insta asimismo a los Estados miembros a esforzarse por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres, como los que resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético, a fin de mejorar la coherencia ecológica de la red Natura 2000 (art. 10). Los Estados miembros deben además encargarse de la vigilancia del estado de conservación de los hábitats naturales y las especies de interés comunitario y los que tengan especial prioridad (art. 11).

Se incluyen también algunas disposiciones para la protección de determinadas especies de animales y plantas que figuran en las listas. Los Estados miembros deben velar por que se prohíban la captura o sacrificio de esas especies, así como su perturbación, la destrucción de los huevos, de lugares de reproducción o de zonas de descanso y la posesión y venta de especimenes silvestres (art. 12).

La Directiva tiene numerosos aspectos y repercusiones positivos, entre los que figura el carácter innovador de su objetivo en la época de su adopción, puesto que tiene por mira la integración del mantenimiento de la biodiversidad con las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales. Además, cuenta con un ámbito de aplicación adecuadamente amplio, pues abarca no sólo las zonas completamente naturales, sino también amplias zonas en las que la acción del hombre y los procesos naturales se hallan interrelacionados («hábitats seminaturales»). Así pues, con los espacios presentes en Natura 2000 se persigue la finalidad de que la conservación de la naturaleza y los objetivos de desarrollo queden incorporados a la planificación integrada de la utilización de la tierra.

Otro efecto positivo de la Directiva ha sido el estímulo dado a los Estados para adoptar oficialmente planes de ordenación para los lugares que deben recibir protección, si bien este hecho en ocasiones suscitó en los Estados miembros el temor de que esos planes no pudiesen integrarse con otros ya en marcha o futuros, que conllevasen de una u otra forma la utilización de la tierra (por ejemplo, planes forestales, planes de caza, etc.). La relevancia de estos planes para la gestión racional de la fauna se ve incrementada por la exigencia de normalizar el proceso de acopio de datos en todos los Estados miembros. Esta exigencia, que se puso de manifiesto con mayor hincapié en las leyes de ejecución[[6]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn6) y se ha visto fortalecida por la acción del Tribunal de Justicia - que ha regularmente condenado a los Estados que no la han cumplido en la forma debida - ha fomentado en los Estados un esfuerzo sin precedentes hacia la reunión uniforme de información sobre medio ambiente pertinente a las especies y a los lugares de interés comunitario.

Las medidas que deben adoptar los Estados miembros en cada zona seleccionada son discrecionales, a reserva de la condición general de mantener las especies y los hábitats en un estado de conservación favorable. Las asociaciones ecológicas consideran este hecho un punto débil de la Directiva, en particular cuando las autoridades competentes adoptan medidas inadecuadas o permanecen inertes[[7]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn7). Por otra parte, la flexibilidad otorgada por la Directiva ofrece la posibilidad de adaptar la ordenación de las zonas previstas a exigencias locales específicas, también en consideración de particulares cuestiones económicas y sociales. El texto de la Directiva se deriva de la idea de que el mantenimiento de esa diversidad biológica podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas (preámbulo), y no existen actividades que deban prohibirse de forma incondicional. La determinación de prohibiciones específicas se deja al criterio de los Estados según las circunstancias de cada caso.

**2.3.4. Decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**

Las Decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativas a la aplicación de la Directiva de Aves y la Directiva de Hábitats han reforzado las obligaciones previstas en estas últimas, exigiendo su puntual aplicación por los Estados miembros. Por lo general, el Tribunal ha mantenido la postura adoptada por la Comisión, que ha sido muy rigurosa en lo que concierne a la aplicación de tales directivas, habida cuenta de su papel de tutor de la aplicación de la legislación comunitaria.

En muchos casos, se condenó a los gobiernos nacionales porque se consideró que sus **leyes internas no cumplían satisfactoriamente los requisitos de las Directivas**. En el caso de la Comisión contra Francia de 2000[[8]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn8), se consideró que el Gobierno francés había violado la Directiva de Hábitats, pues no había adoptado leyes específicas para la aplicación el artículo 6(3) y (4), relativo a la evaluación de las repercusiones de los planes y proyectos que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesarios para la misma, pueden afectar de manera apreciable a las áreas especiales de conservación. No se consideró satisfactoria la existencia de disposiciones adecuadas sobre la evaluación del impacto ambiental en el sistema jurídico francés, pues ninguna de ellas prescribe una evaluación del impacto ambiental a la luz de los objetivos de conservación específicos para un lugar determinado.

La Comisión adujo asimismo que los Estados miembros están en la obligación de adoptar disposiciones explícitas que obliguen a las autoridades nacionales competentes a aplicar las medidas de protección y conservación previstas en el artículo 6(1) y (2) en las áreas especiales de conservación, un parecer que comparten muchas asociaciones ecológicas de los Estados miembros, preocupadas por la inercia de las autoridades encargadas. En cambio, el Gobierno de Francia sostenía que su sistema jurídico contaba con diversas medidas que en general aseguraban la puesta en práctica de los objetivos de la Directiva. Aún así, en relación con este aspecto específico, el Tribunal no emitió decisión alguna, pues se consideró que la cuestión rebasaba el alcance de los procedimientos inicialmente definidos.

Otras leyes que según la Comisión no cumplen debidamente la Directiva de Aves son las disposiciones que presuntamente establecen un régimen de protección simplemente estableciendo un área de protección especial como zona de dominio público o reserva de caza, a falta de medidas concretas que abarquen otros sectores además de la caza[[9]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn9). La protección basada en leyes relacionadas con la ordenación de los recursos hídricos y que trata de ella de forma exclusiva, así como la protección basada en medidas «agroambientales» voluntarias de la CE, también se consideran insatisfactorias en cuanto al cumplimiento de la Directiva[[10]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn10).

En otros casos, el Tribunal consideró inadecuada la efectiva aplicación por algunos Estados miembros, por ejemplo respecto de la selección de los lugares o la presentación de los datos previstos. En el caso de la Comisión contra los Países Bajos[[11]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn11), la Comisión reclamó la violación por ese país de la Directiva de Aves, pues se habían clasificado como áreas de protección especial un número de hábitats muy inferior al indicado en el Inventario de las zonas importantes para las aves de la Comunidad Europea de 1989. Por su parte, el Gobierno de los Países Bajos adujo que a fin de identificar las presuntas violaciones de la Directiva habría sido necesario llevar a cabo un examen de cada zona específica, para poder tomar en consideración su posible clasificación como área especial de conservación. El Tribunal consideró que la clasificación efectuada por los Países Bajos (23 áreas para un total de 327 602 ha, frente a 70 áreas para un total de 797 920 ha determinadas en el Inventario de 1989) excedían manifiestamente del poder discrecional otorgado por la Directiva a los Estados miembros.

El Gobierno de los Países Bajos afirmó que a pesar de haber utilizado los mismos criterios seguidos por el Inventario, se habían conseguido resultados diferentes por lo que atañe a la clasificación de las áreas especiales de conservación. Sin embargo, durante los debates delante del Tribunal el mismo Gobierno admitió que de hecho se habían aplicado criterios distintos. El Tribunal resolvió que aunque este hecho en sí no es inadmisible, puesto que el Inventario no tiene fuerza jurídica obligatoria, los diferentes criterios señalados no se habían presentado y justificado en la forma debida. La correcta aplicación de la Directiva debía haberse demostrado mediante la presentación de pruebas científicas idóneas que mostraran que la clasificación de una zona mucho más reducida que la indicada por el Inventario era igualmente satisfactoria. En el mismo caso, el Tribunal subrayó el hecho de que la designación de las zonas más aptas, por su número y extensión, para la conservación de las especies indicadas en el Anexo I como áreas de protección especial, es una obligación que no puede eludirse mediante la adopción de medidas especiales de conservación. De lo contrario, se anularían los objetivos de crear una red coherente o zonas de conservación de aves (art. 4(3)). Si bien los Estados miembros en efecto gozan de un poder discrecional para designar las zonas en cuestión, dicho poder está sujeto a criterios relacionados con la importancia que revisten las zonas para las aves determinadas en la Directiva[[12]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn12). Se deja a discreción de los Estados miembros únicamente la aplicación de tales criterios, mientras que la clasificación como áreas especiales de conservación de los lugares considerados más adecuados para ello, sobre la base de esos criterios, tiene carácter obligatorio.

En el caso de la Comisión contra Francia (2001), se consideró asimismo que se había superado el nivel aceptable de discreción de los Estados miembros respecto de la selección de los lugares[[13]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn13). En ese caso, la Comisión adujo que la selección de los lugares presentada por Francia en el marco de la Directiva de Hábitats y la información conexa no eran suficientes, alegando que la discreción no puede exceder de tres condiciones básicas, a saber: la selección debe estar orientada únicamente por criterios científicos; los lugares seleccionados deben asegurar que se abarque uniformemente la superficie de tierras de cada Estado, que recoja la diversidad ecológica de los hábitats y las especies; y los tipos de hábitats o especies enumerados en los anexos de la Directiva presentes en el territorio de un Estado deben estar representados adecuadamente en la lista.

En el caso de la Comisión contra Italia[[14]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn14), el Tribunal especificó que de conformidad con la Directiva de Aves (art. 4(1)) los Estados miembros tienen la obligación de establecer áreas de protección especial y medidas especiales de conservación para cada especie enumerada en el Anexo I. Incumbe a los Estados miembros y no a la Comisión determinar las especies que se hallan en cada Estado y adoptar las medidas que sean pertinentes. En este caso, una exacta aplicación de la Directiva se considera particularmente importante, ya que a cada Estado miembro se encomienda la ordenación de un patrimonio común, en su propio territorio.

Entre las **reivindicaciones rechazadas con frecuencia**por el Tribunal se cuentan aquéllas que justifican las medidas adoptadas por un Estado con razones económicas, posibilidad que al parecer depara el artículo 2 de la Directiva de Aves. En el caso denominado «Lappel Bank»[[15]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn15), el Tribunal resolvió que las razones económicas mencionadas en el artículo 2 de la Directiva de Aves no pueden tenerse en cuenta por lo que se refiere a la clasificación de una zona (que en este caso abarcaba el área costera de «Lappel Bank») como área de protección especial, como tampoco respecto de su delimitación. Si bien en el marco de la Directiva de Hábitats es posible llevar a cabo un plan o proyecto - a pesar de que las repercusiones sobre un lugar determinado se hayan evaluado negativamente - por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las razones de índole social o económica, a condición de que se tomen las medidas compensatorias del caso (art. 6(4)), y aunque dicha disposición puede aplicarse (de conformidad con el artículo 7 de la Directiva de Hábitats), también en el contexto de la Directiva de Aves dicha justificación no tiene cabida en la fase inicial de selección y clasificación de las zonas.

Las razones de índole económica y recreativa mencionadas en el artículo 2 no se consideraron razones adecuadas para eximir del cumplimiento de las obligaciones previstas en la Directiva tampoco en el caso de los «Marismas de Santoña»[[16]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn16), en que se dictaminó que el Gobierno de España había violado la obligación de adoptar medidas de conservación especiales para la zona de los Marismas de Santoña, un humedal de importancia internacional y de elevado valor ecológico. En ese mismo caso, el Tribunal afirmó que los poderes discrecionales del Estado en cuanto a determinar los lugares más apropiados quedan restringidos por los criterios ornitológicos determinados en la Directiva, como la existencia de las aves enumeradas en el Anexo I y el hecho de que una zona esté clasificada como humedal. Los Estados no gozan de los mismos poderes discrecionales a la hora de modificar o limitar el alcance de las áreas de protección especial.

En un caso anterior, la Comisión contra Alemania[[17]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn17), el Tribunal había juzgado insuficientes las razones económicas y recreativas mencionadas en el artículo 2 para justificar la reducción del tamaño de un área de protección especial. De acuerdo con esta decisión, una reducción de este tipo puede quedar justificada exclusivamente por razones excepcionales. Si bien los Estados miembros gozan de cierto grado de discreción para la identificación de los lugares más apropiados con miras a crear áreas de protección especial, su poder discrecional se ve más limitado cuando desean reducir el tamaño de las áreas de protección especial existentes[[18]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn18).

Algunas decisiones del Tribunal proporcionan una **interpretación** de las disposiciones contradictorias de las Directivas. En el caso del WWF contra la Región Véneta[[19]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn19), el Tribunal facilitó una interpretación de las disposiciones relativas a las excepciones a las prohibiciones de caza establecidas en la Directiva de Aves. De conformidad con esas disposiciones, sólo pueden cazarse las especies enumeradas en el Anexo II (art. 7(1)), pero los Estados pueden prever excepciones a ésta y otras restricciones por las razones indicadas en el artículo 9, relacionadas fundamentalmente con la salud y seguridad públicas, la protección de la fauna y la flora y finalidades científicas, especificando todas las condiciones aplicables, como las especies abarcadas, los métodos de caza autorizados y las autoridades competentes (art. 9(2)). No puede haber ninguna otra solución satisfactoria.

En calidad de una de las partes en la controversia, el WWF alegó que las excepciones previstas por la Región Véneta eran ilegales porque se habían autorizado sin haber presentado las razones justificativas para ello. El Tribunal afirmó que es obligatoria la existencia de una de las razones previstas específicamente en el artículo 9 y deben cumplirse los requisitos oficiales previstos en el artículo 9(2), cuya finalidad es limitar las exenciones a los casos estrictamente necesarios y permitir que la Comisión lleve a cabo una labor de vigilancia. En Italia, la ley de bases nacional sobre protección de la fauna silvestre y la caza autoriza las administraciones regionales a promulgar leyes en materia de caza, que por lo general permiten también la caza de especies prohibidas con arreglo al Anexo II de la Directiva. Habida cuenta de que a nivel nacional no se indicaron los criterios que justificaran estas exoneraciones generales, y de que no se solicitó a las regiones que tuviesen en debida cuenta los criterios enunciados en la Directiva, el Tribunal sostuvo que no podía considerarse que se habían cumplido las condiciones previstas en el artículo 9 de la Directiva[[20]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn20). Subrayó asimismo el hecho de que, puesto que en esta esfera la ordenación del patrimonio común europeo se asigna a los Estados miembros en forma individual, es fundamental que las Directivas comunitarias se apliquen con la mayor precisión.

Al interpretar el artículo 7(4) de la Directiva de Aves en el caso de la *Association pour la protection des animaux sauvages et al.* contra el*Préfet de Maine-et-Loire*y el *Préfet de la Loire Atlantique*[[21]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn21), el Tribunal sostuvo que las temporadas de caza de especies migratorias y las aves acuáticas deben determinarse con miras a la cabal protección de dichas especies en el período migratorio que antecede el apareamiento. Por consiguiente, la fecha de cierre de la temporada de caza debe coincidir con el inicio de la migración que antecede el apareamiento de cada especie. Todo método que conlleve la exclusión de la protección completa de un determinado porcentaje de aves no puede considerarse satisfactorio por lo que atañe al cumplimiento de la Directiva.

La fijación de fechas de cierre diferentes según las especies es incompatible con el texto del artículo 7(4), frase tercera, a menos que se suministren pruebas científicas de que ello no impide la protección completa de la especie de que se trate. Si el poder de determinar las temporadas de caza se delega a un nivel inferior de autoridad, las disposiciones que delegan dichos poderes deben formularse a fin de que la fecha de cierre permita una completa protección durante el período de migración que precede el apareamiento. Mientras se respete esta condición, las fechas pueden diferir según las regiones dentro de un Estado.

En el caso de «Didier Vergy»[[22]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn22), el Tribunal sostuvo que los Estados miembros deben prohibir el comercio incluso de las especies no incluidas en los anexos de la Directiva de Aves, mientras el hábitat natural de tales especies se encuentre en el territorio de los Estados miembros, salvo las exenciones autorizadas conforme al artículo 9. Es incompatible con la Directiva el hecho de que un Estado limite la protección a las especies que pueden considerarse parte del patrimonio nacional, habida cuenta de cuánto importante es asegurar la protección completa y eficaz de todas las especies de aves en todo el territorio de la Comunidad. Por otra parte, el Tribunal señala que la Directiva no es aplicable a las aves nacidas y criadas en cautiverio y corresponde a los Estados la responsabilidad de reglamentar el comercio de esos especimenes.

En la decisión relativa a «Godefridus van der Feesten»[[23]](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm%22%20%5Cl%20%22fn23), el Tribunal afirmó además que la Directiva de Aves es aplicable a las subespecies de aves que viven normalmente en estado salvaje únicamente fuera del territorio de los Estados miembros, si las especies a las que pertenecen, u otras subespecies que pertenecen a la misma especie, viven en el territorio de los Estados miembros. El Tribunal consideró que la Directiva es aplicable por igual por todos los Estados miembros, incluidos aquellos en cuyo territorio no existen determinados hábitats o especies, exten

<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844S/y3844s04.htm>