

AVISO JURÍDICO IMPORTANTE: La información que se ofrece en estas páginas está sujeta a una [cláusula de exención de responsabilidad y a un aviso de Copyright](#)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 26 de noviembre de 2002 (1)

«Incumplimiento de Estado - Directiva 79/409/CEE - Conservación

de las aves silvestres - Clasificación como zonas de protección especial -

Plaine des Maures»

En el asunto C-202/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Valero Jordana y la Sra. J. Adda, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y D. Colas, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa no se ha atendido a las obligaciones derivadas de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), en su versión modificada por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997 (DO L 223, p. 9), y ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber clasificado como zonas de protección especial una cantidad suficiente de los territorios más adecuados para la conservación de las especies de aves silvestres contempladas en el anexo I de la citada Directiva, así como de las especies migratorias, y, en particular, al no haber clasificado como zona de protección especial un territorio suficiente de la Plaine des Maures (Francia),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. J.-P. Puissochet, Presidente de Sala, y el Sr. C. Gulmann (Ponente), las Sras. F. Macken y N. Colneric y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;

Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de junio de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1.

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de mayo de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que la República Francesa no se ha atendido a las obligaciones derivadas de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), en su versión modificada por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997 (DO L 223, p. 9; en lo sucesivo, «Directiva») y ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber clasificado como zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») una cantidad suficiente de los territorios más adecuados para la conservación de las aves silvestres contempladas en el anexo I de la citada Directiva, así como de las especies migratorias y, en particular, al no haber clasificado como zona de protección especial un territorio suficiente de la Plaine des Maures (Francia).

Marco normativo

2.

El artículo 4, apartados 1, 2 y 4, de la Directiva prevé:

«1. Las especies mencionadas en el Anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

En este estudio se tendrán en cuenta:

- a) las especies amenazadas de extinción;
- b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;
- c) las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;
- d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

Para proceder a las evaluaciones, se tendrán en cuenta las tendencias y las variaciones en los niveles de población.

Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación en estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin, los Estados miembros asignarán una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

[...]

4. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida en que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.»

El procedimiento administrativo previo

El procedimiento relativo a la supuesta insuficiencia de los territorios clasificados como ZPE

3.

Mediante un escrito de requerimiento dirigido el 23 de abril de 1998 al Gobierno francés, la Comisión formuló una imputación basada en la aplicación incorrecta del artículo 4 de la Directiva. En dicho escrito, la Comisión alegaba que las autoridades francesas no habían clasificado como ZPE suficientes territorios, en número y en superficie, y que las zonas clasificadas no eran suficientemente variadas y representativas como para ofrecer una protección a todas las especies de aves silvestres enumeradas en el anexo I de la Directiva así como a las especies migratorias que no se mencionan en el referido anexo. En el citado escrito, la Comisión sostenía asimismo que la protección de los territorios clasificados como ZPE no estaba garantizada en un gran número de casos.

4.

Mediante escrito de 13 de noviembre de 1998, el Gobierno francés comunicó su respuesta al escrito de requerimiento. Mediante varios escritos cursados entre noviembre de 1998 y el 25 de febrero de 2000, dicho Gobierno informó a la Comisión de que había designado otras ocho ZPE. El Gobierno francés comunicó asimismo una circular enviada el 29 de julio de 1999 por el Ministro de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente a los Prefectos de los Departamentos, en la cual se les indicaba que la República Francesa se había comprometido a efectuar designaciones complementarias de ZPE.

5.

Mediante escrito de 4 de abril de 2000, la Comisión emitió un dictamen motivado en el cual afirmaba que la República Francesa no se había atendido a las obligaciones establecidas en la Directiva, al no haber clasificado como ZPE una cantidad suficiente de los territorios más adecuados para la conservación de las especies de aves silvestres contempladas en el anexo I de la Directiva y de las especies migratorias. La Comisión instaba al citado Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al citado dictamen motivado en un plazo de dos meses contados a partir de su notificación y a comunicarle tales medidas.

6.

El 23 de junio de 2000, el Gobierno francés respondió al dictamen motivado.

El procedimiento relativo a la supuesta falta de clasificación como ZPE de la Plaine des Maures

7.

El 22 de junio de 1994, la Comisión dirigió al Gobierno francés un escrito de requerimiento por incumplimiento de las obligaciones que incumben a la República Francesa en virtud de los artículos 3 y 4 de la Directiva. En dicho escrito, la Comisión indicaba que, habida cuenta de su gran interés ornitológico, se hubiera debido clasificar como ZPE la Plaine des Maures, de la cual 7.500 ha se hallan incluidas en el Inventario Nacional de Zonas Importantes para la Conservación de las Aves (en lo sucesivo, «ZICO»), publicado en 1994 por el Ministerio francés del Medio Ambiente y la Liga para la Protección de las Aves. La Comisión alegaba también que una parte del citado territorio estaba amenazada de contaminación y de deterioro por haberse realizado varios proyectos de desarrollo, entre los que se halla el proyecto de parque de atracciones del Bois de Bouis.

8.

Mediante escrito de 9 de abril de 1996, las autoridades francesas comunicaron a la Comisión, en particular, que se había incoado un procedimiento judicial contra las obras ilegales de roturación y de construcción realizadas en la zona de ordenación concertada del Bois de Bouis y, que, con el fin de proteger definitivamente la Plaine des Maures contra cualquier agresión pública y privada a corto o a largo plazo, se había iniciado un procedimiento de proyecto de interés general y que se esperaba que se promulgara en 1996 el Decreto por el que se aprobaba el citado proyecto.

9.

Mediante escrito de 19 de diciembre de 1997, la Comisión emitió un dictamen motivado en el cual afirmaba que la República Francesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 3 y 4 de la Directiva al no haber clasificado como ZPE la Plaine des Maures, al no haber adoptado unas medidas de conservación especial relativas al

hábitat de las aves de que se trata y al no haber tomado las medidas adecuadas para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de los hábitats de las aves ni tampoco para evitar la contaminación o el deterioro de los citados hábitats por la realización del proyecto del parque de atracciones del Bois de Bouis. La Comisión instaba al citado Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al citado dictamen motivado en un plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

10.

Mediante escrito de 5 de noviembre de 1998, las autoridades francesas indicaron que habían clasificado como ZPE 879 ha de la Plaine des Maures. En su escrito de 29 de noviembre de 1999, las autoridades francesas anunciaron una importante ampliación de esta ZPE.

11.

Mediante escrito de 23 de junio de 2000, las autoridades francesas comunicaron que tenían la intención de ampliar provisionalmente en más de 4.700 ha la superficie de la ZPE de la Plaine des Maures.

12.

Al considerar que las respuestas dadas por las autoridades francesas no le permitían concluir que la República Francesa hubiera adoptado las medidas necesarias para poner fin a los incumplimientos reprochados, dentro de los plazos señalados en los dictámenes motivados de 4 de abril de 2000 y 19 de diciembre de 1997, la Comisión decidió interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

Sobre el recurso

Sobre la supuesta insuficiencia de los territorios clasificados como ZPE

13.

La Comisión afirma que el artículo 4 de la Directiva implica la clasificación como ZPE de un suficiente número de territorios, tanto cuantitativa como cualitativamente, habida cuenta de las características de los lugares científicamente determinados. Ahora bien, durante la fase administrativa previa, el Gobierno francés no se opuso sustancialmente a la afirmación según la cual las ZPE designadas en Francia no cumplían esta obligación. Por lo tanto, en cualquier caso, procede estimar el recurso.

14.

La Comisión añade que el mejor medio para alcanzar el objetivo fijado en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva consiste en clasificar como ZPE los territorios inventariados científicamente por su importancia ornitológica objetiva como hábitats de las aves silvestres contempladas en el anexo I de esta Directiva o de las aves migratorias.

15.

De esta forma, refiriéndose a la información científica disponible y en particular al inventario de las ZICO, la Comisión afirma que el Gobierno francés ha incumplido su obligación de clasificar como ZPE una cantidad suficiente de los territorios más adecuados con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva. Por otro lado, dicha relación, que es compatible con el Inventario de las «Important Bird Areas», redactado a escala comunitaria para la Comisión, en su versión publicada en marzo de 2000 (en lo sucesivo, «inventario de las

IBA»), y que identifica 285 ZICO en el territorio metropolitano de Francia, constituye la mejor prueba científica disponible para evaluar globalmente las clasificaciones efectuadas por la República Francesa en el conjunto de su territorio. En efecto, dado que el Gobierno francés no ha presentado unas relaciones que contradigan las conclusiones del inventario de las ZICO, hubiera debido clasificar como ZPE todas las zonas consideradas como ZICO por este último inventario.

16.

El Gobierno francés indica que, al 17 de julio de 2001, existían 117 ZPE, con una superficie aproximada de 900.000 ha, lo cual representa un 41 % del número de ZICO y un 19 % de su superficie. Sin embargo, dicho Gobierno reconoce que aún debe clasificar otras zonas como ZPE para cumplir la obligación contenida en el artículo 4 de la Directiva.

17.

Sin embargo, el citado Gobierno considera que la Directiva no le impone la obligación de clasificar como ZPE la totalidad del territorio contemplado en el inventario de las ZICO o en el inventario de las IBA de 2000. Según el Gobierno francés, no todos los territorios identificados en tales inventarios pueden considerarse como los «territorios más adecuados» para ser clasificados como ZPE en el sentido del artículo 4 de la Directiva. Además, el planteamiento seguido por el inventario de las ZICO, publicado en 1994, y el inventario de las IBA de 2000 es más amplio y más global que el que inspiró la elaboración del inventario de las IBA de 1989. Este último es el único que se concentra en los «territorios más adecuados», mientras que los demás inventarios abarcan un territorio mucho más amplio.

18.

El Gobierno francés reconoce asimismo que 6 de las 116 especies de aves silvestres contempladas en el anexo I de la Directiva y que se hallan presentes en el territorio francés no disfrutaban de una protección por lo menos en una ZPE francesa.

19.

Debe destacarse que el Gobierno francés no niega que no ha clasificado como ZPE una cantidad suficiente de los territorios más adecuados para la conservación de las especies de aves silvestres contempladas en el anexo I de la Directiva y de las especies migratorias.

20.

Además, consta que, en cualquier caso, el águila pomerana, el andarríos de Terek, el elanio blanco, el papamoscas papirrojo, la pardela pichoneta balear y la cojugada montesina, que figuran entre las especies enumeradas en el anexo I de la Directiva no se hallaban protegidas, por la designación de ninguna ZPE en el territorio francés al expirar el plazo señalado por el dictamen motivado.

21.

Por lo tanto, sin que sea preciso examinar la cuestión de si todos los territorios que figuran en el inventario de las ZICO deben clasificarse como ZPE, procede declarar que la República Francesa no ha clasificado como ZPE, en el sentido del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva, dentro del plazo señalado, una cantidad suficiente de los territorios más adecuados para la conservación de las especies de aves silvestres contempladas en el anexo I de la Directiva y de las especies migratorias. Por consiguiente, procede estimar, en este punto, el recurso de la Comisión

Sobre la supuesta insuficiencia de la clasificación como ZPE de la Plaine des Maures

22.

La Comisión alega que la República Francesa ha incumplido asimismo la obligación derivada del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva de clasificar como ZPE los territorios más adecuados en número y superficie, al no haber clasificado como ZPE más que 879 ha de la Plaine des Maures, siendo así que 7.500 ha de este lugar están incluidas en el inventario de las ZICO. Dado que el Gobierno francés se había comprometido a ampliar la ZPE de la Plaine des Maures de 879 a 4.700 ha, reconoció con ello la insuficiencia de la superficie clasificada entonces como ZPE en dicho lugar. Por añadidura, puesto que 7.500 ha de la Plaine des Maures figuran en el inventario de las ZICO, las autoridades francesas tenían la obligación de clasificarlas enteramente como ZPE, salvo que se demostrara que no era necesaria una clasificación íntegra del lugar como ZPE de acuerdo con la Directiva.

23.

El Gobierno francés sostiene que el escrito de interposición del recurso no contiene ninguna alegación jurídica especial relativa a una clasificación como ZPE de un territorio insuficientemente amplio de la Plaine des Maures. En efecto, la Comisión no formuló en su escrito de interposición del recurso una exposición, ni siquiera sumaria, de los datos jurídicos que le permitían llegar a la conclusión de que existía un incumplimiento relativo específicamente a la Plaine des Maures. Por consiguiente, debe declararse la inadmisibilidad de tal imputación.

24.

En cuanto al fondo, el Gobierno francés reconoce que la clasificación de 879 ha como ZPE en la Plaine des Maures, que se hallaba en vigor cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, resultaba insuficiente para cumplir las obligaciones derivadas del artículo 4 de la Directiva, por lo que atañe a este lugar. Sin embargo, el incumplimiento finalizó desde que se amplió a 4.537 ha la ZPE de la Plaine des Maures, lo cual se notificó el 17 de mayo de 2001.

25.

Por lo que atañe a la excepción de inadmisibilidad, conviene recordar que, en virtud de los artículos 19 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia y 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, la demanda deberá contener, entre otros elementos, una exposición sumaria de los motivos alegados. Por consiguiente, incumbe a la Comisión, en todo recurso interpuesto con arreglo al artículo 226 CE, indicar las imputaciones precisas sobre las que debe pronunciarse el Tribunal de Justicia así como, al menos de forma sumaria, los fundamentos de Derecho sobre los que se basan, en particular, dichas imputaciones (véase la sentencia de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia, C-347/88, Rec. p. I-4747, apartado 28).

26.

Ahora bien, la Comisión indicó debidamente, en su escrito de interposición del recurso, la base legal de la imputación relativa a la escasa extensión de la superficie clasificada como ZPE de la Plaine des Maures. El propio Gobierno francés reconoció en su réplica que los elementos de Derecho en los que se funda la citada imputación podían extrapolarse a partir de las consideraciones de la Comisión acerca de la primera imputación.

27.

Procede, pues, desestimar la excepción de inadmisibilidad.

28.

Por lo que atañe al fondo, conviene señalar que el Gobierno francés reconoce sin reservas que, al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, no había procedido a clasificar como ZPE una parte del territorio de la Plaine des Maures que fuera suficiente con respecto a las obligaciones derivadas de la Directiva.

29.

Además, consta que la Plaine des Maures alberga 23 especies de aves silvestres contempladas en el anexo I de la Directiva y también varias especies migratorias no enumeradas en dicho anexo, algunas de las cuales, en concreto el escribano hortelano, el avetorillo común, la carraca, el chotacabras gris y el alcaudón dorsirrojo hacen de este lugar una zona de un gran interés ornitológico.

30.

Por consiguiente, sin que sea preciso abordar la cuestión de si, por lo que atañe a la Plaine des Maures, todo el territorio de ésta que figura en el inventario de las ZICO debe clasificarse como ZPE, procede observar que la República Francesa no ha clasificado como ZPE, en el sentido del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva, dentro del plazo señalado, una superficie suficiente de la Plaine des Maures. Como consecuencia, procede estimar, en este punto, el recurso de la Comisión.

31.

Por consiguiente, a la luz de todo lo anterior, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva, al no haber clasificado como ZPE una cantidad suficiente de los territorios más adecuados para la conservación de las especies de aves silvestres contempladas en el anexo I de la Directiva, así como de las especies migratorias y, en particular, al no haber clasificado como ZPE una superficie suficiente de la Plaine des Maures.

Costas

32.

A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Francesa. Al haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, en su versión modificada por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997, al no

haber clasificado como zonas de protección especial una cantidad suficiente de los territorios más adecuados para la conservación de las especies de aves silvestres contempladas en el anexo I de la citada Directiva, así como de las especies migratorias y, en particular, al no haber clasificado como zona de protección especial una superficie suficiente de la Plaine des Maures (Francia).

2) Condenar en costas a la República Francesa.

Puissochet

Gulmann

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de noviembre de 2002.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.-P. Puissochet

[1](#): Lengua de procedimiento: francés.