

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)**  
**de 27 de febrero de 2003**  
**«Incumplimiento de Estado - Conservación de las aves silvestres -  
Zonas de protección especial»**

En el asunto C-415/01,

**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

**Reino de Bélgica**, representado por la Sra. C. Pochet, en calidad de agente,  
parte demandada,

**que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica 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 (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), en relación con el artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva, en su versión parcialmente modificada, a tenor del artículo 7 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7), por el artículo 6, apartados 2 a 4, de esta última Directiva, **en la medida en que la Región Flamenca no ha adaptado su Derecho interno al artículo 4, apartados 1 y 2, ni al anexo I de la Directiva 79/409, ni ha garantizado una delimitación de las zonas de protección especial situadas en su territorio oponible a terceros, ni ha adoptado las medidas necesarias para asegurar que la clasificación de un lugar como zona de protección especial implique automática y simultáneamente la aplicación de un régimen de protección y de conservación conforme con el Derecho comunitario,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. J.-P. Puissochet, Presidente de Sala, y los Sres. R. Schintgen y C. Gulmann (Ponente), la Sra. F. Macken y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;  
Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de noviembre de 2002;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

1.

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de octubre de 2001, tal como fue modificado en la réplica, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que el Reino de Bélgica 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 (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»), en relación con el artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva, en su versión parcialmente modificada, a tenor del artículo 7 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), por el artículo 6, apartados 2 a 4, de esta última Directiva, en la medida en que la Región Flamenca no ha adaptado su Derecho interno al artículo 4, apartados 1 y 2, ni al anexo I de la Directiva 79/409, ni ha garantizado una delimitación de las zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPS») situadas en su territorio oponible a terceros, ni ha adoptado las medidas necesarias para asegurar que la clasificación de un lugar como zona de protección especial implique automática y simultáneamente la aplicación de un régimen de protección y de conservación conforme con el Derecho comunitario.

#### **Marco normativo**

2.

El artículo 4, apartados 1, 2 y 4, de la Directiva sobre las aves dispone:

«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 sentido 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.»

3.

El artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats prevé:

«2. 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.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

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

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

4.

Según el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, las obligaciones impuestas en virtud de su artículo 6, apartados 2 a 4, sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves o con análogo reconocimiento en virtud del artículo 4, apartado 2, de esta última Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la Directiva sobre los hábitats, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva sobre las aves si esta última fecha fuere posterior.

5.

Con arreglo al artículo 23, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha Directiva en un plazo de dos años a partir de su notificación. Dado que esta Directiva fue notificada en junio de 1992, el citado plazo expiró en junio de 1994.

#### **El procedimiento administrativo previo**

6.

Mediante escrito de requerimiento dirigido el 4 de abril de 2000 al Gobierno belga, la Comisión indicó en particular que, a tenor de la información que obraba en su poder, resultaba que la Región Flamenca no había adaptado su Derecho interno al artículo 4, apartados 1 y 2, ni al anexo I de la Directiva sobre las aves, ni había garantizado una delimitación de las ZPS situadas en su territorio oponible a terceros, ni había adoptado las medidas necesarias para garantizar que la clasificación de un lugar como ZPS implique automática y simultáneamente la aplicación de un régimen de protección y de conservación conforme con el Derecho comunitario, por lo cual el Reino de Bélgica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, en relación con el artículo 4, apartado 4, de la citada Directiva, en su versión parcialmente modificada, a tenor del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, por el artículo 6, apartados 2 a 4, de esta última Directiva.

7.

Al no haber recibido respuesta alguna a este escrito, la Comisión dirigió un dictamen motivado al Reino de Bélgica, mediante escrito de 19 de julio de 2000, en el cual reproducía las imputaciones expuestas en el escrito de requerimiento y le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse al citado dictamen motivado en un plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

8.

Mediante escrito de 6 de octubre de 2000, el Gobierno belga hizo llegar a la Comisión una respuesta de la Región Flamenca al dictamen motivado.

9.

Al considerar, en particular, que esta respuesta no le permitía llegar a la conclusión de que el Reino de Bélgica hubiera adoptado las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento reprochado, la Comisión decidió interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

#### **Sobre el recurso**

*No adaptación del Derecho interno al artículo 4, apartados 1 y 2, y al anexo I de la Directiva sobre las aves*

10.

La Comisión alega que ninguna disposición jurídicamente vinculante aplicable en el territorio de la Región Flamenca obliga a clasificar como ZPS los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies de aves mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, y de las especies migratorias no contempladas en el referido anexo cuya llegada sea regular. Por tanto, el Derecho interno no se ha adaptado completamente al artículo 4, apartados 1 y 2, de esta Directiva.

11.

El Gobierno belga no manifiesta su disconformidad con esta imputación, pero afirma que el Derecho interno se ha adaptado parcialmente al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

12.

Por consiguiente, procede estimar el recurso en este extremo.

*Inexistencia de un régimen de protección de las ZPS*

13.

La Comisión señala que no existe ninguna disposición aplicable en el territorio de la Región Flamenca para vincular automáticamente la clasificación de un lugar como ZPS a la aplicación del régimen de protección y de conservación previsto en la materia por el Derecho comunitario.

14.

Si bien el Gobierno belga recuerda, por un lado, que ya existen, en la Región Flamenca, medidas de protección generales y sectoriales que surten efecto en las ZPS, sin embargo reconoce, por otro, que ninguna disposición aplicable en el territorio de esta región prevé que la clasificación de un lugar como ZPS vaya acompañada

automáticamente de la aplicación a este lugar del régimen de protección establecido por la Directiva sobre las aves.

15.

Sobre este particular, se ha de recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de conferir a las ZPE un régimen jurídico de protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el anexo I de dicha Directiva y la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el anexo citado, cuya llegada sea regular (véase la sentencia de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia, C-166/97, Rec. p. I-1719, apartado 21).

16.

Dado que el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats dispone que las obligaciones impuestas, en particular, en virtud de su artículo 6, apartado 2, sustituirán a las derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves en lo que se refiere a las ZPS, el estatuto jurídico de protección de estas zonas debe garantizar asimismo que se eviten, en éstas, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las perturbaciones significativas que afecten a aquellas especies para las que se hayan designado las referidas zonas.

17.

Pues bien, al no existir disposición alguna aplicable al territorio de la Región Flamenca que vincule la clasificación de un lugar como ZPS a la aplicación de un estatuto de protección como el descrito en los apartados 15 y 16 de la presente sentencia, se pone en peligro la consecución del objetivo de protección particular de la avifauna silvestre contemplado en el artículo 4 de la Directiva sobre las aves (véase, en particular, la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98, Rec. p. I-10799, apartado 55).

18.

En consecuencia, procede estimar el recurso en este punto.

*Inoponibilidad a terceros de la delimitación de las ZPS*

19.

La Comisión sostiene que el Derecho interno belga no se ha adaptado correctamente a la Directiva sobre las aves por cuanto los mapas geográficos que delimitan las ZPS en la Región Flamenca carecen de fuerza vinculante frente a terceros, por lo cual no les son oponibles. En Derecho belga, las medidas dictadas por las autoridades regionales deben publicarse necesariamente en el *Moniteur belge* para adquirir fuerza vinculante. Sólo esta publicación origina una presunción *iuris et de iure* de que las medidas adoptadas han llegado a conocimiento de los sujetos de Derecho y garantiza, por este motivo, su oponibilidad a terceros. Ahora bien, los mapas que delimitan las ZPS en el territorio de la Región Flamenca no son objeto de publicación alguna en el *Moniteur belge*. Se exponen meramente en las casas consistoriales de los municipios con el fin de que lleguen a conocimiento de la población.

20.

El Reino de Bélgica alega que la cuestión de la fuerza vinculante de los mapas que delimitan las ZPS se rige por el Derecho interno de los Estados miembros. Estos disponen de un amplio margen de apreciación para determinar la forma en que confieren fuerza obligatoria a las medidas que adaptan el Derecho interno a una Directiva. El hecho de que, en Derecho belga, la publicación en el *Moniteur belge* sea la norma general no impide que, en algunos casos especiales, se permita optar por otra forma de publicidad, siempre que la normativa de que se trata pueda llegar efectivamente a conocimiento de cualquier sujeto de Derecho. La Cour de Cassation (Bélgica) ha reconocido este principio por lo que atañe a la publicidad de los planes regionales y sectoriales en el marco de la normativa sobre la ordenación del territorio. El Gobierno belga considera que la presentación de los mapas en los que se delimitan las ZPS en las casas consistoriales de los municipios afectados, tal como ordena el artículo 3 del Decreto del ejecutivo flamenco, de 17 de octubre de 1988, por el que se designan las zonas de protección especial con arreglo al artículo 4 de la Directiva sobre las aves (*Moniteur belge* de 29 de octubre de 1988, p. 15068), constituye, en el presente caso, una forma de publicidad adecuada, dado que los interesados tienen la posibilidad real de llegar a conocer dichos mapas. No obstante, se está tramitando una modificación del Decreto de la Comunidad Flamenca, de 21 de octubre de 1997, sobre la conservación de la naturaleza y del medio natural (*Moniteur belge* de 10 de enero de 1998, p. 599), con el fin de que se publiquen en el *Moniteur belge* los mapas geográficos que delimitan las ZPS.

21.

A este respecto, conviene recordar que, según reiterada jurisprudencia, las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica (véase, en particular, la sentencia de 17 de mayo de 2001, Comisión/Italia, C-159/99, Rec. p. I-4007, apartado 32). El principio de seguridad jurídica exige dar una publicidad adecuada a las

medidas nacionales adoptadas en aplicación de una normativa comunitaria de forma que los sujetos de Derecho afectados por dichas medidas puedan conocer el alcance de sus derechos y obligaciones en el ámbito específico regulado por el Derecho comunitario (véase la sentencia de 20 de junio de 2002, Mulligan y otros, C-313/99, Rec. p. I-5719, apartados 51 y 52).

22.

Por lo que atañe a los mapas que delimitan las ZPS, deben tener necesariamente una indiscutible fuerza vinculante. En efecto, de no ser así, podría cuestionarse en cualquier momento la delimitación geográfica de las ZPS. De la misma forma, podría no alcanzarse plenamente el objetivo de protección del artículo 4 de la Directiva sobre las aves, recordado en el apartado 17 de la presente sentencia.

23.

Ahora bien, en la respuesta al dictamen motivado, se reconoce que, en principio, únicamente la publicación de una medida en el *Moniteur belge* puede garantizar una presunción *iuris et de iure* de que la medida mencionada ha llegado a conocimiento de terceros. La circunstancia de que la Cour de Cassation haya reconocido, en el marco de la normativa sobre la ordenación del territorio, el carácter vinculante de los planes regionales y sectoriales, siendo así que se garantiza su publicidad mediante unos medios distintos de la publicación en el *Moniteur belge*, no tiene entidad suficiente, en el caso de autos, como para acreditar que lo mismo sucede con los mapas geográficos que delimitan las ZPS en la Región Flamenca, los cuales, por otra parte, deben ser objeto de una publicación en el *Moniteur belge*, según la modificación a la que se ha aludido en el apartado 20 de la presente sentencia.

24.

Aun suponiendo que de una forma de publicidad distinta de la publicación íntegra en el *Moniteur belge* pueda derivar una presunción *iuris et de iure* de conocimiento de una medida, según se ha señalado en la respuesta al dictamen motivado, es forzoso señalar que no es manifiesto que los mapas que delimitan las ZPS y que gocen de una presunción de esta índole tengan una indiscutible fuerza vinculante.

25.

De ello se desprende que el recurso está asimismo fundado en este punto.

26.

A la vista de cuanto antecede, procede declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, en relación con el artículo 4, apartado 4, primera frase, de ésta, en su versión modificada, a tenor del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, por el artículo 6, apartados 2 a 4, de esta última Directiva, en la medida en que la Región Flamenca no ha adaptado su Derecho interno al artículo 4, apartados 1 y 2, ni al anexo I de la Directiva sobre las aves, ni ha garantizado una delimitación de las ZPS situadas en su territorio oponible a terceros, ni ha adoptado las medidas necesarias para asegurar que la clasificación de un lugar como ZPS implique automática y simultáneamente la aplicación de un régimen de protección y de conservación conforme con el Derecho comunitario.

#### Costas

27.

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 al Reino de Bélgica. Al haber sido desestimados los motivos esenciales formulados por este último, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Declarar que el Reino de Bélgica 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 relación con el artículo 4, apartado 4, primera frase, de ésta, en su versión modificada, a tenor del artículo 7 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, por el artículo 6, apartados 2 a 4, de esta última Directiva, en la medida en que la Región Flamenca no ha adaptado su Derecho interno al artículo 4, apartados 1 y 2, ni al anexo I de la Directiva 79/409, ni ha garantizado una delimitación de las zonas de protección especial situadas en su territorio oponible a terceros, ni ha adoptado las medidas necesarias para garantizar que la clasificación de un lugar como zona de protección especial implique automática y simultáneamente la aplicación de un régimen de protección y de conservación conforme con el Derecho comunitario.

**2) Condenar en costas al Reino de Bélgica.**

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de febrero de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.-P. Puissochet

---

1: Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia extraída de [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int) : página web del Tribunal de Justicia.