

**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 20 de marzo de 2003 (1)

«Incumplimiento de Estado - Directiva 79/409/CEE - Zonas de protección especial - Conservación de las aves silvestres»

En el asunto C-378/01,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. G. Valero Jordana y R. Amorosi, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Italiana**, representada por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, y el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 a 3, 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 posteriormente, al no haber clasificado como zonas de protección especial un número y una superficie suficientes de los territorios más adecuados para la conservación de las especies contempladas en el anexo I de la referida Directiva, así como de las demás especies migratorias cuya llegada a Italia es regular, y al no haber comunicado a la Comisión todas las informaciones necesarias acerca de la mayor parte de las citadas zonas clasificadas por la propia República Italiana,

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) y las Sras. F. Macken y N. Colneric, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 14 de noviembre de 2002, durante la cual la Comisión estuvo representada por el Sr. R. Amorosi, y la República Italiana por el Sr. A. Cingolo, avvocato dello Stato;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de diciembre de 2002;

dicta la siguiente

## Sentencia

1.

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de octubre 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 Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 a 3, 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»), en su versión modificada posteriormente, al no haber clasificado como zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») un número y una superficie suficientes de los territorios más adecuados para la conservación de las especies contempladas en el anexo I de la referida Directiva, así como de las demás especies migratorias cuya llegada a Italia es regular, y al no haberle comunicado todas las informaciones necesarias acerca de la mayor parte de las citadas zonas clasificadas por la propia República Italiana.

### Marco normativo

2.

El artículo 2 de la Directiva establece que «[los] Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves [que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en el que es aplicable el Tratado] en un nivel que corresponda en particular a las exigencias

ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas».

3.

El artículo 4, apartados 1 a 3, de la Directiva 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 de 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 producción de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

3. Los Estados miembros enviarán a la Comisión todas las informaciones oportunas de modo que ésta pueda tomar las iniciativas adecuadas a efectos de la coordinación necesaria para que las zonas contempladas en el apartado 1, por una parte, y en el apartado 2, por otra, constituyan una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de la presente Directiva.»

#### **Procedimiento administrativo previo**

4.

Por considerar que la República Italiana había incumplido algunas de las obligaciones derivadas del artículo 4 de la Directiva, la Comisión requirió al citado Estado miembro, mediante escrito de 18 de marzo de 1994, para que presentara sus observaciones sobre este particular.

5.

En dicho escrito, la Comisión ponía de manifiesto en particular que la República Italiana aún no había logrado designar las ZPE adecuadas en número y en superficie, tanto para las especies contempladas en el anexo I de la Directiva, como para las demás especies migratorias que llegan regularmente a Italia. Según la Comisión, las autoridades italianas no habían designado más que 74 ZPE que suponían una superficie de aproximadamente 310.400 ha y, además, 22 de estas 74 zonas afectaban a algunos territorios que no constituían áreas importantes para la avifauna. Además, la Comisión reprochaba a las citadas autoridades el hecho de no haber transmitido unos datos cuantitativos adecuados para la mayoría de las ZPE designadas, de forma que no estaba en condiciones de efectuar todas las comprobaciones necesarias ni de proceder a la coordinación de la red de tales ZPE en Italia.

6.

Mediante varios escritos dirigidos a la Comisión entre el 21 de noviembre de 1994 y el 15 de mayo de 1997, las autoridades italianas informaron a esta última de la designación de un total de 34 nuevas ZPE y le transmitieron los datos técnicos relativos a éstas.

7.

Al considerar que las medidas adoptadas por la República Italiana para atenerse a las obligaciones previstas en el artículo 4 de la Directiva seguían siendo insuficientes, la Comisión emitió un dictamen motivado, mediante escrito de 18 de agosto de 1998, en el cual afirmaba, por un lado, que la clasificación como ZPE seguía siendo claramente insuficiente con respecto a las exigencias del citado artículo 4 y, por otro lado, que aún no se le habían comunicado toda una serie de datos e informaciones acerca de un gran número de ZPE designadas por el referido Estado miembro. La Comisión instaba a este último a tomar las medidas necesarias para atenerse al citado dictamen motivado en un plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

8.

Entre el 19 de noviembre de 1998 y el 9 de agosto de 2000, el Gobierno italiano cursó varias comunicaciones a la Comisión, en las cuales informaba a esta última de las nuevas designaciones de ZPE y le transmitía una documentación técnica relativa tanto a éstas como a las ZPE designadas anteriormente.

9.

Por considerar que tales comunicaciones no le permitían concluir que la República Italiana se hubiera atendido a las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

### **Sobre el recurso**

*En lo relativo a la insuficiencia en número y en superficie de los territorios clasificados como ZPE*

Alegaciones de las partes

10.

La Comisión se basa en el *Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (Inventario de las Áreas Importantes para la Avifauna en la Comunidad Europea), publicado en 1989 (en lo sucesivo, «Inventario IBA 89»), para afirmar que la República Italiana no ha clasificado como ZPE un número y una superficie suficientes de los territorios más

adecuados para la conservación de las especies contempladas en el anexo I de la Directiva así como de las demás especies migratorias cuya llegada a Italia sea regular, incumpliendo de esta forma las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de ésta. En efecto, salvo que se presente la prueba científica en contrario, los lugares enumerados en el Inventario IBA 89 podrían considerarse como territorios esenciales para la conservación de las especies mencionadas en el referido anexo y de las demás especies migratorias. Por consiguiente, deben clasificarse como ZPE en el sentido de la disposición anteriormente citada. Pues bien, sobre la base del citado Inventario, existen en Italia 164 áreas importantes para la avifauna, que cubren una superficie total de 3.609.070 ha. Las autoridades italianas han clasificado hasta la fecha 336 lugares como ZPE, es decir, una superficie completa de 1.370.700 ha. Según la Comisión, 194 de estas ZPE no coinciden, ni siquiera parcialmente, con ninguna de las 164 áreas importantes para la avifauna enumeradas en el Inventario IBA 89. De esta forma, para que se observe lo dispuesto en la Directiva, las autoridades italianas deben aún clasificar como ZPE un gran número de lugares enumerados en dicho Inventario y una importante superficie de éstos.

11.

Según el Gobierno italiano, las medidas que adoptan los Estados miembros para garantizar una diversidad y una superficie suficientes de hábitats para todas las especies de aves se ajustan a la Directiva cuando son proporcionales a la población de las especies de aves protegidas. Sobre este particular, dicho Gobierno precisa que ésta deberá determinarse en función de las exigencias ecológicas, científicas y culturales propias de cada una de las especies, tomando asimismo en consideración las exigencias económicas y recreativas de la zona geográfica considerada.

12.

El referido Gobierno alega que la imputación basada en un incumplimiento de la obligación de protección debe indicar los criterios científicos en los que se funda. Ahora bien, la Comisión se ha limitado a formular unas críticas puramente formales, en un ámbito que no admite la inversión de la carga de la prueba, sin referencia alguna ni a las especies protegidas, ni a las vías de migración, ni tampoco a las áreas deparada, como tampoco a los cultivos y a las actividades económicas de las zonas afectadas. Por consiguiente, las críticas así formuladas se mantienen en un plano puramente abstracto y, como tal, son impropias para fundamentar un recurso por incumplimiento.

13.

Por lo demás, el Gobierno italiano destaca que las medidas que ha adoptado para atenerse a sus obligaciones derivadas de la Directiva se deducen ya de los documentos presentados por la Comisión en apoyo de su recurso. Continúan adoptándose las citadas medidas de selección y de investigación. Con posterioridad al envío del escrito de requerimiento, las autoridades italianas designaron 269 ZPE, lo cual supone un aumento de 1.518.000 ha en la superficie de éstas. No obstante, continúa su curso la designación de nuevas ZPE. Finalmente, el Gobierno italiano indica que, con el fin de actualizar el Inventario IBA 89, el Ministerio de Medio Ambiente encomendó, en diciembre de 2000, a la Lega italiana protezione uccelli (Asociación italiana para la protección de las aves) la misión de revisar la lista de los IBA situados en el territorio italiano.

Apreciación del Tribunal de Justicia

14.

Conviene recordar, en primer lugar, que el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva obliga a los Estados miembros a clasificar como ZPE los territorios que obedezcan a los criterios ornitológicos determinados por estas disposiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/España, C-355/90, Rec. p. I-4221, apartados 26, 27 y 32).

15.

En segundo lugar, conviene subrayar que ni las exigencias económicas ni las recreativas mencionadas en el artículo 2 de la Directiva pueden tenerse en cuenta al elegir y delimitar las ZPE (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, C-3/96, Rec. p. I-3031, apartado 59).

16.

Pues bien, ha quedado acreditado que las autoridades italianas han continuado clasificando territorios como ZPE una vez expirado el plazo señalado en el dictamen motivado, en particular para atenerse a las exigencias de éste.

17.

Además, el Gobierno italiano ha dado a entender que la elección de las ZPE depende también de exigencias económicas o recreativas.

18.

Por lo demás, no se discute que las autoridades italianas no han clasificado como ZPE un gran número y una superficie importante de los lugares enumerados en el Inventario IBA 89. Sobre este particular, conviene destacar que, aun cuando el Gobierno italiano mantuvo, durante la vista, que el citado Inventario precisaba una revisión, sin embargo reconoció que no había podido sustituirlo por un instrumento más eficaz. En estas circunstancias, habida cuenta del carácter científico del Inventario IBA 89 y de que la República Italiana no ha presentado ninguna prueba científica, encaminada principalmente a demostrar que podían cumplirse las obligaciones derivadas del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva clasificando como ZPE unos lugares distintos de los que figuran en el citado Inventario y que cubran una superficie total inferior a la de éstos, el mencionado inventario, sin ser jurídicamente vinculante para el Estado miembro afectado, puede ser utilizado por el Tribunal de Justicia como dato de referencia que permite apreciar si la República Italiana ha clasificado como ZPE un número y una superficie suficiente de territorios en el sentido de las disposiciones anteriormente citadas de la Directiva (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, apartados 68 a 70).

19.

A la luz de cuanto antecede, es forzoso reconocer que tiene fundamento la imputación basada en que el número y la superficie de los territorios clasificados como ZPE son insuficientes.

*En lo relativo al hecho de no haberse transmitido a la Comisión todas las informaciones útiles referentes a las ZPE*

20.

La Comisión alega que las autoridades italianas han infringido el artículo 4, apartado 3, de la Directiva al no haberle comunicado unos datos ornitológicos completos y exactos y una cartografía suficientemente precisa.

21.

El Gobierno italiano no niega esta imputación. Por otra parte, en el escrito que dirigió a la Comisión el 19 de noviembre de 1998, reconoció el carácter parcial de las informaciones y de la cartografía que le había comunicado anteriormente acerca de las 108 zonas ya clasificadas como ZPE.

22.

Por consiguiente, procede estimar asimismo la imputación basada en el hecho de no haberse transmitido a la Comisión todas las informaciones útiles referentes a las ZPE.

23.

Procede, pues, declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 a 3, de la Directiva, en su versión modificada posteriormente, al no haber clasificado como ZPE un número y una superficie suficientes de los territorios más adecuados para la conservación de las especies contempladas en el anexo I de la Directiva, así como de las demás especies migratorias cuya llegada a Italia es regular, y al no haber comunicado a la Comisión todas las informaciones necesarias acerca de la mayor parte de las citadas zonas clasificadas por la propia República Italiana.

#### **Costas**

24.

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 Italiana. 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 Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 a 3, 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 posteriormente, al no haber clasificado como zonas de protección especial un número y una superficie suficientes de los territorios más adecuados para la conservación de las especies contempladas en el anexo I de dicha Directiva, así como de las demás especies migratorias cuya llegada a Italia es regular, y al no haber comunicado a la Comisión todas las informaciones necesarias acerca de la mayor parte de las citadas zonas clasificadas por la propia República Italiana.**

**2) Condenar en costas a la República Italiana.**

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Colneric

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de marzo de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.-P. Puissochet

---

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