

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA de 19 de mayo de 1998

En el asunto C-3/96,

Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos, apoyado por República Federal de Alemania,

1. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 5 de enero de 1996, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, que tiene por objeto que se declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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»), y de los artículos 5 y 189 del Tratado CE al no haber designado en suficiente medida zonas de protección especial con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de dicha Directiva.

2. Mediante auto del Presidente de 15 de julio de 1996, se autorizó a la República Federal de Alemania a intervenir en apoyo de las pretensiones del Estado demandado.

3. 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».

4. El artículo 3 de la Directiva dispone:

«1. Teniendo en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficientes de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1.

2. La preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de los biotopos y de los hábitats impondrán, en primer lugar, las medidas siguientes:

a) creación de zonas de protección;

b) mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección;

c) restablecimiento de los biotopos destruidos;

d) desarrollo de nuevos biotopos.»

5. El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva es del siguiente tenor literal:

«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 especie para la conservación de estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.»

6. El Anexo I de la Directiva fue sustituido por el Anexo de la Directiva 85/411/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1985, por la que se modifica la Directiva 79/409 (DO L 233, p. 33; EE 15/06, p. 84).

7. Por considerar, particularmente, que el Reino de los Países Bajos no había clasificado una cantidad suficiente de zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») para las especies de aves que figuran en el Anexo I de la Directiva, el 25 de septiembre de 1989 la Comisión requirió al Gobierno neerlandés para que en el plazo de dos meses le presentara sus observaciones.

8. Mediante escrito de 29 de diciembre de 1989, el Gobierno neerlandés rechazó la infracción alegada. Sostuvo, en sustancia, que cumplía las obligaciones que le incumbían en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, **por cuanto había clasificado como ZPE una cantidad suficiente de territorios adecuados para la conservación de las especies mencionadas en el Anexo I, habida cuenta de la ponderación del interés en la conservación de las especies protegidas y de los intereses económicos y recreativos, y que, por lo demás, había aprobado otros instrumentos que podían proteger a las aves.**

9. Por considerar que estas explicaciones no modificaban su posición sobre el incumplimiento alegado, el 14 de junio de 1993 la Comisión dirigió al Gobierno neerlandés un dictamen motivado por el cual exigía al Reino de los Países Bajos que en un plazo de dos meses a partir de su notificación subsanara la imputación que le había sido hecha de no haber clasificado como ZPE suficientes territorios para garantizar una protección eficaz de las especies mencionadas en el Anexo I de la Directiva.

10. El Gobierno neerlandés afirma haber respondido al dictamen motivado mediante escrito de 1 de diciembre de 1993. En cambio, la Comisión manifiesta que nunca recibió tal respuesta.

Sobre la admisibilidad

11. El Reino de los Países Bajos se opone, por varios motivos, a la admisibilidad del recurso.

Sobre la falta de consideración de la respuesta del Reino de los Países Bajos al dictamen motivado

12. El Gobierno neerlandés sostiene que, al no tomar en consideración su respuesta al dictamen motivado, la Comisión no respetó los derechos de defensa, por lo que procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

13. La Comisión replica que, aunque hubiera recibido dicho escrito, el hecho de que en su demanda no tuviera en cuenta la respuesta del Gobierno neerlandés al dictamen motivado no puede constituir un motivo de inadmisibilidad. A su juicio, el plazo establecido en el dictamen motivado únicamente sirve para dar al Estado miembro destinatario una última oportunidad de atenerse al punto de vista de la Comisión. Además, sostiene que el único elemento nuevo contenido en dicho escrito, del que tuvo conocimiento durante el presente procedimiento, es la mención de que, mientras tanto, se habían clasificado como ZPE tres territorios más. A este respecto, la Comisión indica que, efectivamente, en su demanda tuvo en cuenta este extremo.

14. Debe recordarse que el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado comprende dos fases consecutivas, a saber, una fase precontenciosa o administrativa y una fase contenciosa ante el Tribunal de Justicia (véase el auto de 11 de julio de 1995, Comisión/España, C-266/94, Rec. p. I-1975, apartado 15).

15. A tenor del párrafo primero del artículo 169, «si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones».

16. Por consiguiente, la finalidad del procedimiento administrativo previo es proporcionar al Estado miembro la oportunidad de justificar su posición o, en su caso, de permitirle ajustarse voluntariamente a las exigencias del Tratado. En caso de que este esfuerzo para zanjar diferencias no se vea coronado por el éxito, se requerirá al Estado miembro que cumpla sus obligaciones, detalladas en el dictamen motivado con el que culmina el procedimiento previo previsto en el artículo 169, en el plazo señalado en este dictamen (véanse, especialmente, las sentencias de 31 de enero de 1984, Comisión/Irlanda, 74/82, Rec. p. 317, apartado 13, y de 18 de marzo de 1986, Comisión/Bélgica, 85/85, Rec. p. 1149, apartado 11).

17. Como ya declaró el Tribunal de Justicia, la regularidad del procedimiento administrativo previo constituye una garantía esencial, querida por el Tratado, no sólo para la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate, sino también para garantizar que el posible proceso contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido (véanse el auto Comisión/España, antes citado, apartado 17, y la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia, C-159/94, Rec. p. I-5815, apartado 15).

18. A este respecto, debe recordarse que el objeto de un recurso por incumplimiento viene determinado por el dictamen motivado de la Comisión (véase la sentencia de 17 de junio de 1987, Comisión/Italia, 154/85, Rec. p. 2717, apartado 6).

19. Ahora bien, en el caso de autos no se discute la regularidad del dictamen motivado ni del procedimiento que le precedió.

20. En estas circunstancias, aun suponiendo que el procedimiento contencioso se haya iniciado mediante un recurso de la Comisión, sin tener en cuenta posibles elementos nuevos, de hecho o de Derecho, aducidos por el Estado miembro en su respuesta al dictamen motivado, ello no ha vulnerado los derechos de defensa de ese Estado. En efecto, en el procedimiento contencioso, éste puede hacer valer plenamente dichos derechos desde su primer acto de oposición. Corresponderá al Tribunal de Justicia examinar su pertinencia a efectos de la ulterior tramitación del recurso por incumplimiento.

21. En consecuencia, procede desestimar este primer motivo de inadmisibilidad.

Sobre la naturaleza de la obligación prevista en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva

22. En segundo lugar, el Gobierno neerlandés sostiene que la infracción alegada no consiste en un acto o en una omisión únicos, sino más bien en un conjunto de incumplimientos de la obligación de adoptar decisiones individuales de clasificación. Para garantizar los derechos de defensa es jurídicamente indispensable determinar las infracciones del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva territorio por territorio. **El Gobierno neerlandés alega, en sustancia, que la Comisión le censura el hecho de haber incumplido en general las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, sin haber entablado previamente un debate contradictorio sobre los motivos específicos que subyacen al recurso.**

23. Según la Comisión, es erróneo sostener que las infracciones del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva sólo pueden determinarse territorio por territorio. A su juicio, también puede declararse un incumplimiento cuando resulta que un Estado miembro ha clasificado como ZPE manifiestamente muchos menos hábitats de lo que exigen los criterios ornitológicos.

24. Como ha señalado el Abogado General en el punto 14 de sus conclusiones, dado que este motivo de inadmisibilidad está relacionado con la interpretación exacta del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva y dado que guarda relación con la esencia de los motivos de infracción de la Comisión, procede examinarlo juntamente con el fondo.

Sobre los elementos nuevos

25. En tercer lugar, el Gobierno neerlandés sostiene que la Comisión ha invocado en la demanda por primera vez el motivo relativo a la insuficiencia de superficie total y de calidad de las zonas clasificadas como ZPE, así como los motivos particulares relativos a la falta de clasificación de la costa frisia del IJsselmeer y de los Hooge Platen en el Escalda Occidental, lo que impidió al Estado demandado reaccionar en el procedimiento administrativo previo. Lo mismo cabría decir acerca del motivo de infracción basado en que los lagos y las marismas de agua dulce, así como los brezales sólo estén clasificados como ZPE en muy escasa medida. Por lo tanto, no ha lugar a admitir dichos motivos.

26. Por otra parte, alega que el estudio que contiene el censo de las zonas ornitológicas importantes de los Países Bajos, publicado después de que le fuera remitido el dictamen motivado (se trata de la Review of Areas Important for Birds in the Netherlands, de diciembre de 1994; en lo sucesivo, «IBA 94»), no debe tomarse en consideración en el presente procedimiento, dado que no pudo definirse sobre el mismo en el procedimiento administrativo previo.

27. La Comisión replica que, en realidad, los supuestos motivos nuevos son sólo ejemplos o explicaciones de un único y mismo motivo constantemente invocado desde el inicio del procedimiento, a saber, que el Reino de los Países Bajos no ha designado suficientes ZPE con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. A juicio de esta Institución, dicha disposición, en la medida en que prevé que

los Estados miembros deben clasificar como ZPE los territorios más apropiados en número y en superficie para la conservación de las especies numeradas en el Anexo I de la Directiva, impone una obligación no sólo cuantitativa, sino también cualitativa, en tanto en cuanto la obligación de resultado a que se refiere dicha disposición implica que todo Estado miembro debe designar suficientes ZPE en número, en superficie y en variedad para garantizar la supervivencia y la reproducción de todas las especies de aves mencionadas en el Anexo I que se encuentren en su territorio.

28. La Comisión sostiene asimismo que ha probado sus alegaciones basándose en el estudio ornitológico publicado en 1989 (se trata del Inventory of Important Bird Areas in the European Community, de julio de 1989; en lo sucesivo, «IBA 89») y, de forma meramente redundante, en el IBA 94.

29. Procede recordar que, en la medida en que el recurso contenga motivos de infracción que no hayan sido objeto del procedimiento administrativo previo, no procede su admisión (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de julio de 1988, Comisión/Bélgica, 298/86, Rec. p. 4343, apartado 10, y de 25 de abril de 1996, Comisión/Luxemburgo, C-274/93, Rec. p. I-2019, apartado 11).

30. En el caso de autos, tanto en el escrito de requerimiento como en el dictamen motivado, la Comisión se refirió expresamente a la obligación del Reino de los Países Bajos de cerciorarse de que el número y el tamaño de las zonas clasificadas en los Estados miembros se atienen al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. Por lo tanto, procede desestimar el motivo de inadmisibilidad en la medida en que se refiere al motivo invocado contra el Reino de los Países Bajos de no haber clasificado una superficie total suficiente de ZPE.

31. En cuanto al motivo referente a la insuficiencia cualitativa de las ZPE clasificadas por el Reino de los Países Bajos, que la Comisión ha puntualizado alegando que los lagos y las marismas de agua dulce, así como los brezales, sólo en escasa medida están clasificados como ZPE, debe señalarse que, si bien es cierto que para atenerse al apartado 1 del artículo 4 los Estados miembros deben clasificar como ZPE suficientes territorios, tanto cuantitativa como cualitativamente, para garantizar la conservación de las especies enumeradas en el Anexo I, de ello no se deduce que el motivo basado en el hecho de que un Estado miembro no haya clasificado suficientes ZPE, con arreglo a la referida disposición, comprenda necesariamente el aspecto cualitativo de aquella obligación.

32. Ahora bien, es evidente que durante el procedimiento administrativo previo la Comisión basó su queja contra el Reino de los Países Bajos en una supuesta insuficiencia del número y del tamaño de los territorios clasificados como ZPE por este Estado miembro, a saber, una insuficiencia cuantitativa. En cambio, en el caso de autos, la supuesta insuficiencia cualitativa de las ZPE clasificadas por dicho Estado sólo se ha evocado, por primera vez, al inicio del procedimiento contencioso.

33. En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad del recurso sobre este particular.

34. En cuanto a las referencias a la costa frisia del IJsselmeer y de los Hooge Platen en el Escalda Occidental, en la medida en que sólo sirven de ejemplos para ilustrar la infracción alegada, extraídos de la lista de zonas que, según la Comisión, pueden clasificarse como ZPE, aneja al escrito de requerimiento, así como al dictamen motivado, no constituyen un motivo de infracción independiente y nuevo. Por ello, procede admitir dichas referencias, en la medida en que no implican que el Tribunal de Justicia defina específicamente su posición sobre la cuestión de si esas dos zonas deben clasificarse como ZPE.

35. En cuanto a la referencia al IBA 94, procede recordar, en primer lugar, que este estudio, que data del mes de diciembre de 1994, recoge el catálogo de zonas que, según los criterios científicos aceptados por la Comisión, deben ser clasificadas como ZPE en los Países Bajos.

36. En segundo lugar, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 3 de julio de 1997, Comisión/Francia, C-60/96, Rec. p. I-3827, apartado 15).

37. Ahora bien, de ningún elemento de los autos resulta que el IBA 94 se refiera a un período anterior a la expiración del plazo concedido al Estado demandado para atenerse al dictamen motivado de 14 de junio de 1993. Por consiguiente, no procede admitir el presente recurso en cuanto hace referencia al IBA 94 para probar la existencia de la alegada infracción de la Directiva.

38. En estas circunstancias, procede considerar que debe admitirse el recurso dentro de los límites anteriormente señalados.

Sobre el fondo

39. Con carácter preliminar recuerda la Comisión que del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva se deriva que todo Estado miembro tiene la específica obligación de designar suficientes ZPE para garantizar la supervivencia y la reproducción de todas las especies de aves mencionadas en el Anexo I que se encuentren en su territorio.

40. Alega que, en lo que atañe a los Países Bajos, sobre la base de los criterios ornitológicos sostenidos y explicitados en el IBA 89, este estudio identifica 70 territorios con una superficie total de 797.920 hectáreas que pueden ser clasificados como ZPE.

41. La Comisión indica que el Ministerio de Agricultura y Pesca neerlandés elaboró su propia lista de territorios potencialmente clasificables, que contiene 53 zonas con una superficie total de 398.180 hectáreas. A su juicio, estas 53 zonas corresponden, en parte, a 57 zonas que figuran en el IBA 89. No obstante, el Gobierno neerlandés no ha dado explicaciones sobre los criterios científicos en los que se basa su catálogo de territorios potencialmente clasificables como ZPE.

42. En cualquier caso, la Comisión considera que, al designar como ZPE únicamente 23 territorios con una superficie total de 327.602 hectáreas, el Reino de los Países Bajos ha traspasado manifiestamente los límites de la facultad discrecional que el artículo 4 de la Directiva confiere a los Estados miembros.

43. A este respecto, la Comisión, por un lado, alega que las zonas clasificadas por el Reino de los Países Bajos comprenden, en su totalidad o en parte, 33 zonas que figuran en el IBA 89, a saber, menos de la mitad del total de las zonas que este estudio científico considera que pueden ser clasificadas como ZPE, y que su número representa tan sólo algo más de la mitad de las 57 zonas que figuran en el IBA 89 y que las propias autoridades neerlandesas han considerado zonas importantes para las aves. Por otra parte, señala que la superficie total de las 23 ZPE neerlandesas es, también, muy insuficiente: 327.602 hectáreas contra 797.920 hectáreas que integran las 70 zonas incluidas en el IBA 89. Además, habida cuenta de que una sola ZPE, el Waddenzee, tiene, por sí misma, una extensión de 250.000 hectáreas, las restantes ZPE no integran más que 77.602 hectáreas, lo que es insuficiente para garantizar una protección adecuada a gran cantidad de especies de aves enumeradas en el Anexo I de la Directiva.

44. Según la Comisión, se incumple efectivamente la obligación de clasificación cuando un Estado miembro ignora manifiestamente el número y la superficie de los territorios del IBA 89. Ahora bien, es éste el caso cuando, tanto en relación con el número de zonas como con su total superficie, un Estado miembro sólo designa como ZPE menos de la mitad de las zonas catalogadas por el IBA 89.

45. A juicio de la Comisión, otro indicio de la insuficiente protección concedida por el Reino de los Países Bajos a las especies de aves mencionadas en el Anexo I de la Directiva es que la población de nueve de estas especies se ha reducido en más del 50 %. Es particularmente significativa, a este respecto, la disminución de la población de las especies sedentarias como el *Tetrao tetrix* y el *Botaurus stellaris*.

46. El Gobierno neerlandés alega, en primer lugar, que la designación de ZPE no es sino una de las medidas con las que un Estado miembro puede cumplir la obligación de adoptar las medidas de conservación especial que le incumbe en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. Los Estados miembros también pueden recurrir a otras medidas de conservación para cumplir dicha obligación. Por lo tanto, sólo podría infringirse dicha disposición en caso de que un Estado miembro no hubiera adoptado ninguna medida de conservación especial. Ahora bien, este Gobierno considera que ha observado la Directiva al adoptar otras medidas de preservación pertinentes en este contexto, como, especialmente, la Ley sobre la conservación de la naturaleza, la cesión de territorios a organizaciones de conservación de la naturaleza y los planes de conservación ornitológica.

47. A continuación, el Gobierno neerlandés recuerda que los Estados miembros gozan de un cierto margen de apreciación para ejecutar el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. En relación, más particularmente, con la designación de ZPE, aquella disposición impone tan sólo la obligación de designar los territorios más adecuados. Por lo tanto, el sistema del apartado 1 del artículo 4 se basa en una apreciación concreta de si un paraje determinado forma parte de los territorios más adecuados.

48. A este respecto, el Estado miembro demandado señala que los precedentes de que ha tenido que conocer el Tribunal de Justicia se refieren, en su totalidad, al problema de si un Estado miembro debería

haber clasificado un paraje determinado como ZPE. Ahora bien, en el caso de autos, según el parecer de dicho Estado, la Comisión no ha demostrado, ni menos aún ha probado que en la ejecución del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva el Reino de los Países Bajos haya sobrepasado, en casos específicos, los límites de su facultad discrecional.

49. El Gobierno neerlandés añade que, al adoptar las medidas de conservación especial previstas en esta disposición, los Estados miembros deben tener en cuenta no sólo los factores específicos mencionados en ella, sino también las exigencias económicas y recreativas, de conformidad con el artículo 2 de la Directiva.

50. Basándose en el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros, el Gobierno alemán sostiene que el apartado 1 del artículo 4 confía a estos Estados la elección de las ZPE y que el único elemento determinante es que, tanto en número como en superficie, las zonas deben ser adecuadas para la conservación de las especies de que se trate y, junto con las zonas clasificadas por los demás Estados miembros, aptas para constituir una red coherente de zonas de protección. A su juicio, esta disposición no exige la clasificación de un número concreto de zonas, sino que, más bien, obliga a los Estados miembros a velar por que las ZPE creadas sean adecuadas para la conservación de las especies de aves amenazadas.

51. Además, el Gobierno neerlandés indica que para elaborar su lista de parajes objeto de protección se basó en tres criterios, en los que también se sustenta el IBA 89. No obstante, debido a su carácter general, la aplicación de dichos criterios no da lugar a resultados unívocos. Ello explica la razón de que puedan aparecer diferencias entre los territorios que, según el IBA 89, responden a los criterios del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva y los que el Estado miembro designa como ZPE.

52. Por otra parte, el Gobierno neerlandés señala que la Directiva no recoge el criterio aplicado por la Comisión, según el cual los Estados miembros deben designar como ZPE la mitad, como mínimo, tanto en número como en superficie, de los territorios catalogados por el IBA 89.

53. Por su parte, el Gobierno alemán sostiene, particularmente, que el IBA 89 sólo contiene una relación de parajes que, según criterios científicos, podrían servir para la conservación de especies amenazadas. Sin embargo, esta lista ni está incluida en la Directiva ni es legalmente vinculante. Además, no existe acuerdo alguno, a escala comunitaria, ni sobre los criterios en los que se basa la lista ni sobre la lista que de ellos resulta. El Gobierno alemán añade que la fijación de un mínimo del 50 % de los parajes clasificados es arbitraria y carente de base científica.

54. Por último, el Gobierno neerlandés sostiene que no basta advertir una regresión de más del 50 % de nueve especies, sin tener en cuenta los distintos factores que pueden ser su causa, para declarar que el Reino de los Países Bajos ha infringido el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. En particular, a su juicio, la regresión del *Tetrao tetrix* es la consecuencia de una incubación catastrófica, causada probablemente por precipitaciones atmosféricas provenientes de focos situados fuera de los territorios de que se trata. En relación con el *Botaurus stellaris*, el Gobierno neerlandés señala que, a pesar de que el 10 % de esta especie se encuentre en las ZPE, la población disminuye, como en todos los demás territorios europeos. Ello demuestra que la regresión de esta especie no depende de la insuficiencia de medidas de conservación especial adoptadas por el Reino de los Países Bajos.

55. En primer lugar, debe señalarse que, contrariamente a lo que sostiene el Reino de los Países Bajos, el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de clasificar como ZPE los territorios más adecuados, en número y en superficie, para la conservación de las especies mencionadas en el Anexo I, obligación que no se puede eludir mediante la adopción de otras medidas de conservación especial.

56. En efecto, de esta disposición, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, se desprende que, cuando el territorio de un Estado miembro alberga tales especies, ese Estado debe determinar ZPE para éstas, en particular, (véase la sentencia de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia, C-334/89, Rec. p. I-93, apartado 10).

57. Tal interpretación de la obligación de clasificación es, por lo demás, conforme al régimen de protección singular y reforzado que prevé el artículo 4 de la Directiva, especialmente para las especies enumeradas en el Anexo I (véase la sentencia de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, Rec. p. I-3805, apartado 23), máxime cuando incluso el artículo 3 establece, para todas las especies comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva, que la preservación, el

mantenimiento y el restablecimiento de los biotopos y de los hábitats imponen, en primer lugar, medidas como la creación de zonas de protección.

58. Por otra parte, como ha señalado el Abogado General en el punto 33 de sus conclusiones, si los Estados miembros pudieran sustraerse a la obligación de clasificar ZPE, por considerar que bastan otras medidas particulares de conservación para garantizar la supervivencia y la reproducción de las especies mencionadas en el Anexo I, se correría el riesgo de no alcanzar el objetivo de la constitución de una red coherente de ZPE, como prevé el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva.

59. En segundo lugar, debe señalarse que las exigencias económicas mencionadas en el artículo 2 de la Directiva no pueden tenerse en cuenta al elegir y delimitar una ZPE (véase la sentencia *Royal Society for the Protection of Birds*, antes citada, apartado 27).

60. Además, debe recordarse que, si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de ZPE, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a criterios ornitológicos determinados por la Directiva (véase la sentencia de 2 de agosto de 1993, *Comisión/España*, C-355/90, Rec. p. I-4221, apartado 26).

61. De ello se deduce que el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros al elegir los territorios más adecuados para su clasificación como ZPE no se refiere a la conveniencia de clasificar como ZPE los territorios que resulten ser los más apropiados según criterios ornitológicos, sino sólo a la aplicación de estos criterios para identificar los territorios más adecuados para la conservación de las especies enumeradas en el Anexo I de la Directiva.

62. Por consiguiente, los Estados miembros tienen la obligación de clasificar como ZPE todos los parajes que, según criterios ornitológicos, sean los más adecuados para la conservación de las especies de que se trate.

63. En consecuencia, cuando conste que un Estado miembro ha clasificado como ZPE parajes cuyo número y superficie total sean manifiestamente inferiores al número y superficie total de los parajes que se consideran los más adecuados para la conservación de las especies de que se trate, podrá declararse que ese Estado miembro ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.

64. No puede, pues, acogerse la tesis del Reino de los Países Bajos según la cual la Comisión está obligada a demostrar, territorio por territorio, las infracciones específicas de dicha disposición.

65. En tercer lugar, debe recordarse que, aun sin cuestionar la fiabilidad científica del IBA 89, el Gobierno neerlandés alega que la aplicación de los criterios en los que se basa este estudio, habida cuenta del carácter general de los mismos, no puede llevar a resultados unívocos en lo que atañe a la clasificación de ZPE. Ahora bien, dicho Gobierno ha sostenido que, aun aplicando los mismos criterios que aquellos sobre los que se apoya el IBA 89, en su catálogo de territorios potencialmente clasificables como ZPE ha llegado a un resultado muy distinto del preconizado por dicho estudio. No obstante, en el acto de la vista este mismo Gobierno admitió que sus criterios diferían de los utilizados en el IBA 89.

66. A este respecto, debe señalarse que, hasta la fecha, el Reino de los Países Bajos no ha aportado ningún documento perteneciente al procedimiento nacional de clasificación de las ZPE que indique los criterios aplicados para la designación de las ZPE en este Estado miembro.

67. Además, durante todo el procedimiento administrativo previo, así como en sus escritos de contestación y réplica, dicho Gobierno ha abundado en el hecho de que, en virtud del artículo 2 de la Directiva, al designar las ZPE debía tener en cuenta exigencias económicas y recreativas. Ahora bien, este punto de vista no concuerda con la afirmación del Gobierno neerlandés según la cual, al designar las ZPE, aplicó criterios exclusivamente ornitológicos.

68. En este contexto, procede recordar que el IBA 89 hace un inventario de zonas de gran interés para la conservación de las aves silvestres en la Comunidad, preparado para la Dirección General competente de la Comisión por el Grupo Europeo para la Conservación de las Aves y de los Hábitats junto con el Consejo Internacional para la Protección de las Aves, en colaboración con expertos de la Comisión.

69. Ahora bien, en las circunstancias de autos resulta que el IBA 89 es el único documento que contiene elementos de prueba científicos que permiten apreciar el cumplimiento por parte del Estado miembro demandado de su obligación de clasificar como ZPE los territorios más adecuados en número y en

superficie para la conservación de las especies protegidas. Distinto sería si el Reino de los Países Bajos hubiera aportado elementos de prueba científicos destinados particularmente a demostrar que podía haber cumplido la obligación de que se trata clasificando como ZPE un número y una superficie total de territorios inferiores a los que resultan del IBA 89.

70. Por consiguiente, procede afirmar que dicho inventario de espacios protegidos, aunque no sea jurídicamente vinculante para los Estados miembros interesados, puede ser utilizado por el Tribunal de Justicia en el caso de autos, a causa de su reconocido valor científico en la materia, como base de referencia para apreciar en qué medida el Reino de los Países Bajos ha cumplido su obligación de clasificar las ZPE.

71. Por otra parte, aun suponiendo que la aplicación de los criterios ornitológicos recogidos en el IBA 89 pueda llevar a distintos operadores a elaborar clasificaciones de ZPE sensiblemente diferentes unas de otras, esta mera hipótesis, no acreditada en el presente caso, no puede, como tal, tomarse en consideración para desvirtuar el valor probatorio del IBA 89 en el caso de autos.

72. Por consiguiente, dado que consta que el Reino de los Países Bajos ha clasificado como ZPE territorios cuyo número y superficie total son manifiestamente inferiores al número y superficie total de los territorios que, según el IBA 89, reúnen las condiciones para ser clasificados como ZPE, no pueden considerarse cumplidas las exigencias del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.

73. Por consiguiente, y sin que sea necesario examinar las demás alegaciones formuladas en este procedimiento, procede señalar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva, al clasificar como ZPE territorios cuyo número y superficie total son manifiestamente inferiores al número y a la superficie total de los territorios que reúnen las condiciones para ser clasificados como ZPE en el sentido del apartado 1 del artículo 4 de dicha Directiva.

Costas

74. A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados, en lo fundamental, los motivos formulados por el Reino de los Países Bajos, procede condenarlo en costas. Por otra parte, a tenor del apartado 4 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, al clasificar como zonas de protección especial territorios cuyo número y superficie total son manifiestamente inferiores al número y a la superficie total de los territorios que reúnen las condiciones para ser clasificados como zonas de protección especial en el sentido del apartado 1 del artículo 4 de dicha Directiva.

2) Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.

3) La República Federal de Alemania cargará con sus propias costas.

[Volver al listado](#)